

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Doutorado em Sociologia Política**

CONEXÃO ELEITORAL:

**Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição
entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006.**

Ivann Carlos Lago

Florianópolis, novembro de 2010

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Doutorado em Sociologia Política**

**CONEXÃO ELEITORAL:
Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os
deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006.**

Tese apresentada como requisito à
obtenção do título de doutor em
Sociologia Política junto à
Universidade Federal de Santa
Catarina, sob orientação do Prof.
Dr. Yan de Souza Carreirão.

Ivann Carlos Lago

Florianópolis, novembro de 2010

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Doutorado em Sociologia Política**

CONEXÃO ELEITORAL:

**Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os
deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006.**

Tese apresentada como requisito à
obtenção do título de doutor em
Sociologia Política junto à
Universidade Federal de Santa
Catarina, sob orientação do Prof^o.
Dr. Yan de Souza Carreirão.

Banca Examinadora

Prof Dr. Yan de Souza Carreirão
Presidente-Orientador

Prof^a Dr^a. Denise Paiva
Membro

Prof Dr. Flávio Ramos
Membro

Prof Dr. Carlos Eduardo Sell
Membro

Prof Dr. Erni Seibel
Membro

Ivann Carlos Lago

Florianópolis, novembro de 2010

Aos meus pais, Moisés e Ivone. Que esta conquista contribua para expressar toda a minha gratidão, toda a minha admiração e todo o meu respeito. Que a força de minha mãe e a simplicidade de meu pai possam sempre estar presentes como características de todas as coisas que eu vier a fazer. E que seus exemplos sirvam de inspiração para meus próprios filhos, quando chegarem.

E a você, Rafaella! Que esta conquista seja capaz de perdoar os momentos de ausência e de preocupação com os quais você teve que conviver nos últimos anos, apesar de não os merecer.

AGRADECIMENTOS

A tarefa de agradecer às pessoas que contribuíram para a realização de um trabalho como este talvez seja mais complexa do que o próprio trabalho, e sob vários aspectos segue os mesmos critérios: é preciso não deixar nada – ou, neste caso, ninguém – de fora; é preciso ter criatividade suficiente para não ser repetitivo. Confesso que não creio conseguir atender ao segundo critério, mas me esforcei para cumprir o primeiro.

Começo por quem mais contribuiu diretamente para a realização desta tese: meu orientador, professor Yan de Souza Carreirão. Desde o início, quando meu projeto de tese ainda tinha recorte de pesquisa diferente daquele que orientou a versão final desta pesquisa, ele foi incansavelmente minucioso nas leituras que fez das várias versões que este trabalho teve. Por vezes, foi muito além do seu papel de orientador, assumindo inclusive a tarefa de me ajudar a repensar o projeto e, principalmente, conciliá-lo com minhas possibilidades e condições para realizar a pesquisa. E, quando definimos pelo recorte de pesquisa que finalmente deu origem a este trabalho, ele novamente foi incansável na sua disposição para que o mesmo tivesse o melhor desfecho possível. Muitas das análises contidas neste trabalho tiveram origem em percepções e reflexões suas sobre os dados que coletamos. Muitas falhas na organização e composição dos argumentos foram corrigidas graças à sua atenta leitura. Sua ajuda também foi fundamental para determinar a forma de calcular cada um dos índices que são apresentados aqui. Por tudo isso Yan, e pela paciência demonstrada quando minha falta de tempo e minha dificuldade de trabalhar com indicadores estatísticos se mostraram dificultadores do trabalho, meu mais sincero MUITO OBRIGADO!

Ainda tratando da “orientação” do trabalho, devo agradecer também ao professor Pedro Alberto Barbetta. Na condição de co-orientador, suas contribuições e sua ajuda para utilização de modelos

estatísticos e, em especial, o modelo da “razão de chance”, foram de importância inestimável.

Contudo, é claro, todos os problemas e limites que ainda caracterizam o trabalho são de minha exclusiva e total responsabilidade.

Devo agradecer também aos meus amigos, companheiros de trabalho da UNIVALI, junto ao curso de graduação em Ciências Sociais e ao Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas: Flávio Ramos, Neusa Bloemer, Maria José Reis, Adriana Rossetto, Guillermo Johnson, Sérgio Januário e, embora tenham nos deixado há algum tempo, Carlos Sell e Julian Borba. Só vocês sabem o que significa produzir uma tese de doutoramento trabalhando 60 horas semanais, e dando conta da insana demanda por produção que precisávamos atender, sempre sob a angústia de não sabermos o que seria de nós ou dos cursos que tanto amamos no semestre seguinte, componente infelizmente comum do clima de trabalho das universidades privadas deste país. Em especial, minha gratidão ao Flávio, à Neusa e à Maria José, meus eternos conselheiros. Seus conselhos, suas “injeções de ânimo” e seu humor inabalável foram decisivos para que esta tese chegasse ao fim. E sua crença e aposta em meu trabalho foram fundamentais para que eu me tornasse, profissionalmente, o que sou hoje.

Mas nem só de apoio acadêmico se faz uma tese. Talvez mais importante do que ele é o apoio e a compreensão que recebemos das pessoas ao nosso redor, das pessoas com as quais compartilhamos as alegrias e tristezas cotidianas. Por isso, preciso agradecer uma vez mais aos meus pais, Moisés e Ivone. Ainda hoje eles não têm uma ideia muito precisa do que seja uma tese de doutorado, muito menos compreendem o que seja conexão eleitoral. Mas seu apoio e, principalmente, o exemplo de determinação, de superação e de simplicidade que representam foram absolutamente fundamentais para que esta conquista acontecesse. Também agradeço o apoio, o incentivo, a companhia e o carinho de minha irmã, Débora, a quem admiro do fundo do coração. Que eu possa, ao longo da vida, retribuir tudo o que vocês fizeram e continuam fazendo por mim, mesmo quando nem se davam conta disso.

Por fim, minha gratidão àquela que tem sido minha referência de força e equilíbrio nos últimos anos, e que tanto me ajudou na “luta” com a tabulação dos dados e cálculo dos índices. A você Rafaella, minha esposa e amiga, que eu possa dar a melhor parte de todos os frutos que esta conquista tornar possível. E que nossa vida finalmente possa ser um pouco mais calma daqui em diante.

RESUMO

Esta tese é resultado de uma pesquisa organizada a partir do cruzamento de dois conjuntos de informações: a origem dos votos dos deputados federais dos três estados do Sul do Brasil entre as eleições congressuais de 1998 e 2006; e a atuação parlamentar destes mesmos deputados, especialmente a partir das emendas individuais ao orçamento. Para isso, utilizamo-nos dos referenciais teóricos e metodológicos da conexão eleitoral. O objetivo principal do estudo foi identificar e analisar as associações entre o perfil de votação dos parlamentares e sua atuação junto ao Congresso, bem como entre esta e suas chances de reeleição na eleição subsequente. Demonstramos que existem associações significativas entre o perfil de distribuição dos votos dos deputados federais e suas estratégias de atuação. E, principalmente, detectamos que a alocação de recursos, especialmente através das emendas individuais ao orçamento, não é capaz de aumentar, na eleição seguinte, as chances de o deputado seu autor obter mais votos entre os eleitores dos municípios que as receberam em relação às suas chances de obtenção de votos nos demais municípios. Assim, concluímos que a transferência de recursos do governo federal não pode ser tomada como estando entre as melhores estratégias mais eficientes para assegurar a reeleição.

ABSTRACT

This thesis is the result of a poll organized by the crossing of two sets of information: the source of the deputies votes of three southern states of Brazil between the congressional elections of 1998 and 2006; and the parliamentary performance of these same deputies, especially from individual amendments to budget, during the mandates between 1999-2002 and 2003-2006. For this, we have used the theoretical references and methodology of the "electoral connection". The main objective of the study was to identify and analyze the association between the voting profile of the parliamentarians and its work with the Congress, as well as between this and its chances of reelection in the subsequent election. We demonstrate that there significant associations between the distribution profile of the deputies votes and their strategies for parliamentary action. And, more importantly, we detected that the resources allocation, especially through the individual amendments to budget, isn't capable of increasing, at the next election, the chances of the deputy to obtain more votes among municipal voters that received them in relation to their chances of obtaining votes in the other districts. Thus, we conclude that the resources transfer from the federal government can't be taken as being among the most efficient strategies to ensure reelection.

SUMÁRIO

Introdução.....	17
Parte I: Revisão da literatura.....	29
Introdução.....	29
Capítulo I: Aspectos conceituais – ênfase nos marcos teóricos mais gerais.....	32
1.1. Introdução.....	32
1.2 O modelo distributivista.....	33
1.3 O modelo informacional.....	45
1.4 O modelo partidário.....	48
Capítulo II: Aspectos teóricos e metodológicos dos estudos empíricos sobre o comportamento parlamentar no Brasil.....	52
2.1 Os anos 80/90 e os estudos sobre o parlamento brasileiro: pressupostos institucionalistas e suas críticas.....	52
2.2 Sobre as regras eleitorais e seus impactos no distrito.....	57
2.3 “Combinando as perspectivas”: a influência da Teoria da Escolha Racional e a inclusão da conexão eleitoral.....	74
2.4 A operacionalização da conexão eleitoral como chave explicativa: (novamente) a importância de Ames e Carvalho.....	88
2.5 Os estudos sobre reeleição.....	113
Parte II: Apresentação e Análise dos Dados.....	132

Introdução.....	132
------------------------	------------

Capítulo III: Padrões de Votação dos Deputados.....	136
--	------------

3.1 Introdução.....	136
---------------------	-----

3.2 Fragmentação.....	137
-----------------------	-----

3.2.1 Período.....	137
--------------------	-----

3.2.2 Perfil Ideológico.....	140
------------------------------	-----

3.2.3 Senioridade.....	142
------------------------	-----

3.2.4 “Origem” do deputado.....	144
---------------------------------	-----

3.3 Dominância.....	148
---------------------	-----

3.3.1 Introdução.....	148
-----------------------	-----

3.3.2 Período.....	149
--------------------	-----

3.3.3 Perfil Ideológico.....	151
------------------------------	-----

3.3.4 Senioridade.....	154
------------------------	-----

3.3.5 Origem do deputado.....	158
-------------------------------	-----

3.4 “Cruzando” as variáveis (fragmentação e dominância).....	161
--	-----

3.4.1 Introdução.....	161
-----------------------	-----

3.4.2 Perfil de votação dos deputados.....	163
--	-----

3.4.3 Por período.....	169
------------------------	-----

3.4.4 Perfil Ideológico.....	170
------------------------------	-----

3.4.5 Senioridade.....	179
------------------------	-----

3.4.6 Origem do deputado.....	181
3.5 Conclusão.....	191
CAPÍTULO IV: Conexão Eleitoral – o impacto dos perfis de votação sobre as estratégias de utilização das emendas individuais ao orçamento.....	196
4.1 Introdução.....	196
4.2 Por período.....	208
4.3 Perfil ideológico.....	211
4.4 Relação com o Governo Federal.....	213
4.5 Senioridade.....	218
4.6 Origem do deputado.....	222
4.7 Perfil de votação – Fragmentação.....	225
4.8 Perfil de votação – Dominância.....	227
4.9 Perfil de votação agregado.....	231
4.10 “Fase” do mandato.....	234
4.11 Estadualização das emendas.....	237
4.12 Conclusão.....	244
Capítulo V: perfil de votação e proposições legislativas.....	248
5.1 Introdução.....	248
5.2 Perfil Ideológico.....	250

5.3 Senioridade.....	252
5.4 Variações por estado.....	255
5.5 Conclusão.....	256

Capítulo VI: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas – IIEE....260

6.1 Introdução.....	260
6.2 Nota sobre a metodologia utilizada.....	263
6.3 Por período/ano de eleição.....	271
6.4 O impacto do perfil de votação.....	276
6.5 Variação do IIEE segundo o IC.....	278
6.6 “Memória curta” do eleitor?.....	288
6.7 Conclusão.....	291

CONCLUSÃO.....294

BIBLIOGRAFIA.....308

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índice médio de Fragmentação por estado, segundo o ano de eleição.....	136
Tabela 2: Índice médio de Fragmentação por estado, segundo o perfil ideológico.....	138
Tabela 3: Índice de Fragmentação por estado, segundo a senioridade.....	141
Tabela 4: Índice de Fragmentação por estado, segundo a origem do deputado.....	143
Tabela 5: Índice de Dominância segundo o ano de eleição.....	148
Tabela 6: Índice de Dominância segundo o perfil ideológico do partido do deputado no momento da eleição.....	150
Tabela 7: Índice de Dominância segundo o número de mandatos.....	152
Tabela 8: Padrões de dominância segundo a origem do parlamentar.....	157
Tabela 9: Distribuição dos deputados segundo o perfil de votação, por estado - %	162
Tabela 10: Perfil de votação por eleição/período - %	167
Tabela 11: Perfil de votação segundo o perfil ideológico - %	172
Tabela 12: Padrões de concentração e dominância segundo o número de mandatos - %	178

Tabela 13: Padrões de concentração e dominância segundo a origem do deputado - % 184

Tabela 14: Índice de Conexão por estado, segundo o período 207

Tabela 15: Índice de Conexão por estado, segundo o perfil ideológico 210

Tabela 16: Índice de Conexão por estado, segundo a relação com o governo federal 213

Tabela 17: Índice de Conexão por estado, segundo o número de mandatos 218

Tabela 18: Índice de Conexão por estado, segundo a origem do deputado 221

Tabela 19: Índice de Conexão por estado, segundo o perfil de votação – fragmentação 224

Tabela 20: Índice de Conexão por estado, segundo a dominância eleitoral 227

Tabela 21: Índice de Conexão por estado, segundo o padrão de votação agregado 230

Tabela 22: Índice de Conexão por estado, por ano do mandato, segundo o perfil de votação 233

Tabela 23: Índice de Estadualização das Emendas segundo o perfil ideológico do partido do deputado 237

Tabela 24: Índice de Estadualização das Emendas segundo o número de mandatos do deputado 239

Tabela 25: Perfil dos projetos de lei segundo o perfil ideológico do partido do deputado	249
Tabela 26: Perfil dos projetos de lei segundo o número de mandatos do deputado	250
Tabela 27: Perfil dos projetos de lei segundo o estado de origem do deputado	253
Tabela 28: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas por estado, segundo o período	270
Tabela 29: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas segundo o perfil de votação dos deputados	275
Tabela 30: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas, por estado, segundo o IC médio dos deputados	281
Tabela 31: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas por período do mandato	287

INTRODUÇÃO

Embora ainda relativamente jovem, especialmente quando comparadas às suas irmãs européias e a dos Estados Unidos da América, a democracia brasileira tem dado sinais de sustentabilidade, em grande parte devido à crescente consolidação de suas instituições. Apesar de criticado por muitos, a partir de vários critérios, nosso regime democrático tem dado sinais de que é capaz de sobreviver relativamente intacto aos diversos “contratempos” pelos quais tem passado¹, mais do que alguns de nossos vizinhos na América Latina.

Esta “estabilidade” democrática acaba por se refletir também no campo da Ciência Política, campo do conhecimento que trata, dentre outras coisas, da natureza e do funcionamento das instituições políticas. Se no período imediatamente após a redemocratização, no final da década de 1980, os cientistas políticos brasileiros se voltavam para o estudo dos pressupostos e dos fundamentos do regime democrático que se instaurava, e para a construção de modelos normativos que estabeleciam como a democracia brasileira “deveria” se organizar, este quadro tem mudado nos últimos anos. Agora, os estudos voltam-se para a análise dos mecanismos e dos processos através dos quais nosso regime efetivamente funciona. Ou seja, não se trata mais de estabelecer como o trem deve(ria) andar, mas de compreender efetivamente o que ocorre – e como – enquanto ele anda.

Assim, surgem cada vez mais estudos que tratam do “funcionamento” das instituições político-governamentais. Em especial, proliferam estudos sobre o funcionamento do Congresso Nacional, sobre atuação do Executivo, sobre as relações e interfaces entre ambos. O foco, portanto, passa a ser a tentativa de “compreender por dentro” o funcionamento de nossas instituições democráticas. E para isso, os estudos que tratam da atuação do Congresso, bem como dos partidos e dos parlamentares que dele fazem parte, assumem papel de destaque.

¹ Referimo-nos, aqui, ao processo de afastamento do presidente Collor e a recentes escândalos, como o caso do “mensalão”, por exemplo.

Os estudos sobre o comportamento parlamentar no Brasil seguem, de modo geral, a mesma dinâmica de desenvolvimento apresentada pelos demais estudos sobre o regime político, o comportamento político/eleitoral e as instituições políticas brasileiras; embora não sejam inexistentes em período anterior, sofrem impulso decisivo a partir da segunda metade da década de 1980, a partir da reabertura democrática e da volta ao multipartidarismo. Tais estudos parlamentares seguiram perspectivas diversas, com grande destaque para o modelo institucionalista e uma de suas principais derivações, chamada de abordagem distributivista².

Contudo, os enfoques que tomam a geografia política do voto como fator decisivo para a compreensão do comportamento dos parlamentares não têm estado, ao menos até período recente, entre os mais privilegiados. Este trabalho tem, entre outros, o intuito de contribuir para mudar um pouco este quadro. Para isso, busca apresentar um estudo detalhado sobre a atuação dos deputados federais dos três estados do sul do Brasil entre 1998 e 2006 – período que compreende a 51ª e a 52ª Legislaturas –, tomando justamente a geografia política do voto e a noção de “conexão eleitoral”³ como vetores importantes na composição do perfil de atuação e das possibilidades de reeleição desses deputados.

Teoricamente, nossas referências mais importantes são os pressupostos do neo-institucionalismo, especialmente os trabalhos orientados pela chamada “teoria da escolha racional branda” (AMES, 2003), para a qual a importância das instituições está menos no seu poder de determinar os comportamentos e as escolhas dos atores individuais, e mais no fato de que elas fornecem os parâmetros dentro

² Tratam-se de modelos teóricos, cujos pressupostos, abordagens e consequências serão apresentados e discutidos ao longo deste trabalho.

³ A “conexão eleitoral” consolidou-se como um campo de estudos da ciência política, especialmente a partir dos trabalhos de Mayhew (1974), que trata da relação entre o perfil e o processo de eleição dos representantes e sua atuação no campo político institucional. Especialmente voltada ao estudo do Poder Legislativo, busca compreender a relação existentes entre o processo eleitoral e o perfil de votação dos parlamentares e a influência desses elementos em sua atuação parlamentar. Adiante apresentaremos de forma mais detalhada o campo e os modelos de abordagem, bem como os principais estudos realizados a partir desta perspectiva.

dos quais os sujeitos – políticos, nesse caso – agem estrategicamente. Ou seja, adotamos uma postura que pretende combinar elementos da teoria da escolha racional (especialmente para compreender o comportamento dos parlamentares como agentes políticos individuais) e do neo-institucionalismo (como elemento para analisar os arranjos institucionais dentro dos quais aquele comportamento é permitido e, também, delimitado).

A partir da exploração do potencial teórico-metodológico e analítico destes referenciais, nossa pretensão foi de estudar o padrão de comportamento dos deputados federais dos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, durante o período mencionado, tendo em vista a identificação de possíveis associações entre este comportamento e variáveis como: concentração ou dispersão dos votos obtidos pelos deputados e dominância ou não dominância⁴ eleitoral dentro dos distritos, origem, perfil ideológico e relação com o governo; além disso, a relação entre perfil de votação e atuação parlamentar – conexão eleitoral, segundo filiação partidária, perfil ideológico e trajetória política; impacto da produção legislativa, especialmente no que diz respeito às emendas individuais ao orçamento, nas chances de reeleição do parlamentar; reeleição e senioridade no Congresso.

Indo direto ao ponto, nossa proposta de pesquisa foi realizar estudo detalhado acerca das possibilidades de utilização da conexão eleitoral como importante chave explicativa do comportamento parlamentar dos deputados federais dos três estrados do Sul no período 1998-2006, nas arenas parlamentar e eleitoral. Partimos do pressuposto (assumido como hipótese central para efeitos da investigação) segundo o qual a origem e o perfil geográfico-eleitoral dos deputados eleitos são variáveis que possuem forte influência sobre seu comportamento político-parlamentar (conexão eleitoral), especialmente em relação à dimensão universalista ou localista assumida por suas atitudes e escolhas junto ao Congresso (e também em relação a ele).

⁴ Os conceitos de dominância e não-dominância referem-se ao padrão de votação dos deputados em relação aos seus concorrentes dentro dos distritos, formais ou informais, identificando os deputados que possuem a maior proporção de votos dentro desses mesmos distritos. Serão, portanto, apresentados com maior nível de detalhamento ao longo do trabalho.

Adicionalmente, assumimos ainda que o perfil de atuação do parlamentar, especificamente no tocante ao uso e destinação das emendas individuais ao orçamento, exerce impacto significativo sobre suas chances de reeleição ao parlamento, tomando-se como elemento de análise as suas chances de conquistar votos na eleição seguinte. Ou seja, pretendemos analisar não apenas a relação entre a origem do deputado e seu perfil de votação e suas estratégias de atuação no Congresso, mas também a relação entre essas estratégias e suas chances de reeleição na eleição seguinte, quando esta foi buscada.

Justificativa e recorte da pesquisa

Apesar de serem bastante recentes, os estudos que tomam a conexão eleitoral como chave para compreender o comportamento parlamentar no Brasil não deixam de apresentar resultados muito importantes. Além dos resultados apresentados, que por si só constituem rica contribuição à ciência política como um todo, também as experiências e recortes metodológicos por eles utilizados são elementos de grande importância para os trabalhos posteriores, dentre os quais se inclui a presente pesquisa. Figueiredo e Limongi (1995; 1999; 2000), Santos (1995; 2000 e 2003), Ames (2003) e Carvalho (2003), como veremos mais adiante, estão entre as principais referências, e muito difícil seria qualquer tentativa de realizar estudos nessa área sem considerar todos os avanços e resultados que suas investigações já tornaram possíveis. Contudo, não se trata, por isso, de negar a possibilidade de que novos estudos possam trazer, também, novas e importantes descobertas, seja pela adoção de outros recortes de pesquisa; pela formulação de novas hipóteses e variáveis; pela ampliação do recorte temporal, ou seja, do espaço de tempo investigado; por um aprofundamento e detalhamento da investigação, tornados possíveis, inclusive, pela inclusão e/ou ênfase a novas variáveis, como o impacto específico das estratégias de atuação parlamentar sobre as chances de reeleição; pela delimitação de novos

recortes e objetivos de investigação; ou mesmo pela sofisticação das metodologias.

Os trabalhos acima mencionados tratam de eleições e comportamentos parlamentares em nível nacional, e adotam recortes temporais que na sua maioria coincidem com o mandato de um único Presidente da República. Assim, acreditamos que um estudo que considere um período que, embora envolvendo apenas dois mandatos e três eleições, englobe dois governos distintos, possa lançar luz sobre variáveis que, por exemplo, transcendam a clássica divisão entre partidos de esquerda e de direita (CARVALHO, 2003), para verificar o impacto de tais partidos estarem (re)organizados a partir da variável situação-oposição. Enfim, ao tratarmos das eleições de 1998, 2002 e 2006, bem como das legislaturas compreendidas entre 1999-2002, e 2003-2006, onde há uma troca entre os partidos que governam o país, nossa suposição foi de que os dados pudessem apontar para novas possibilidades de análise, a partir das quais a variável situação-oposição se mostrasse mais importante do que aquela que agrupa os parlamentares a partir dos partidos (esquerda-direita). Por exemplo, em estudos anteriores, como o de Carvalho (2003), o Partido dos Trabalhadores era, além de um partido de esquerda segundo as tradicionais classificações, também o principal partido de oposição. Se a primeira característica não muda a partir de 2003, o mesmo não pode ser dito em relação à segunda: o partido passar a ser governo, embora continue a ser considerado de esquerda. Identificar e compreender se, e quanto, tal mudança interfere no comportamento de seus parlamentares, com tal modificação em relação à forma como estes se relacionam com o governo, foi uma de nossas principais intenções.

Por outro lado, a proposta que aqui apresentamos pretendeu ainda dar maior ênfase na reeleição dos deputados, compreendida a partir dos padrões de comportamento e escolhas parlamentares feitos por eles ao longo de seus mandatos. Se os estudos anteriores procuraram identificar as correlações entre a geografia eleitoral e o comportamento dos parlamentares, buscaremos aqui, além de fazer também isso com maior detalhamento, averiguar ainda as relações entre este comportamento parlamentar e os padrões de reeleição dos

deputados. Buscamos, portanto, não apenas descobrir se os padrões geográficos das votações obtidas exercem influência significativa sobre a atuação dos deputados, mas ainda se a forma como exercem seus mandatos possui relação significativa com suas chances de reeleição⁵. Afinal, este ainda é um campo pouco explorado na ciência política brasileira:

Os autores (...) levantam uma série de questões importantes sobre as estratégias eleitorais dos deputados, mas raramente testam possibilidades explicativas. A maioria deles descreve com argúcia e riqueza de detalhes o contexto das eleições e os recursos que os deputados têm à sua disposição, mas poucos enfocam como os tipos de atividades realizadas pelo deputado dentro e fora do Congresso podem afetar suas chances de reeleição (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 328).

É, portanto, para contribuir com a superação de tal lacuna que apresentamos este estudo. Parece ser bastante provável, a partir dos estudos já realizados (especialmente AMES, 2003; CARVALHO, 2003), que deputados com votação mais concentrada apresentem comportamento (projetos de lei, votação nominal, emendas orçamentárias) mais localistas/distributivistas. Mas será que esse localismo/distributivismo aumenta efetivamente suas chances de reeleição nas eleições subsequentes, como argumentaram Pereira e Rennó (2001) ao tratar das eleições de 1998 para o Congresso Nacional? Seria essa uma tendência em crescimento no caso de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, considerando um período de três eleições consecutivas e duas legislaturas? O que a inclusão de mais de uma eleição e mandato na análise pode apresentar em termos de “tendência”?

Pesquisas que tentem responder a essas perguntas (e outras, correlatas) ainda são escassas no Brasil, e talvez sua realização, de forma detalhada e localizada, possa oferecer importantes chaves

⁵ Existem, porém, trabalhos importantes, embora ainda escassos, nesta área. O de Ames (1995), Pereira e Rennó (2001), Carvalho (2003) – páginas 117 e 122 – Mesquita (2008), Saugo (2007), Cervi (2009), são alguns exemplos. Adiante, trataremos de cada um destes estudos.

explicativas e caminhos metodológicos para investigações de maior amplitude. Afinal, a riqueza da contribuição que pretendemos dar não está na amplitude de sua base empírica, mas no detalhamento e sofisticação da análise, resultado da tentativa de refinamento de algumas metodologias e das investidas teóricas que lhes serão subsidiárias. Assim, dentre as contribuições que apresentamos, está a criação de um índice capaz de “medir” o impacto dos recursos das emendas individuais ao orçamento sobre a votação obtida pelo deputado nas eleições seguintes nos municípios que receberam tais recursos, comparativamente aos municípios que não receberam. Com isso, conseguimos identificar – e mensurar – com mais precisão se a transferência de recursos das emendas está efetivamente associada ao aumento ou não da votação do deputado especificamente nos municípios que receberam recursos. Isso representa um modelo mais sofisticado do que aquele que simplesmente estabelece a relação entre aprovar emendas e conseguir se reeleger. Afinal, dizer que deputados que conseguem mais liberação de emendas têm mais chances de se reeleger não pode ser tomado como equivalente de se dizer que esses mesmos deputados se reelegem “por que” liberaram mais emendas. Afinal, o modelo tradicional, utilizado por Pereira e Rennó (2001), por exemplo, identifica que liberação de emendas e reeleição possui associação significativa; mas não é capaz de demonstrar, efetivamente, que uma coisa é a *causa* da outra. A sofisticação da metodologia que analisa a relação entre emendas orçamentárias e reeleição, portanto, está entre as contribuições que pretendemos trazer com este estudo.

Adicionalmente, também apresentamos algumas inovações metodológicas para o cálculo do que no trabalho de Carvalho (2003) é chamado de “Índice de Coextensividade”. Além de chamá-lo de “Índice de Conexão”, por considerarmos a expressão mais produtiva do ponto de vista do que pretende demonstrar, também o calculamos utilizando critérios que acreditamos permitir captar de forma mais precisa e ampla a relação entre origem dos votos e destinação das emendas dos parlamentares. Os detalhamentos sobre este novo índice e o modo como foi calculado, encontram-se no capítulo IV.

Por fim, ainda propomos um novo índice, o “Índice de Estadualização das Emendas” (individuais ao orçamento), como forma de mensurar a proporção dos recursos das emendas que cada deputado destina ao seu estado de origem de forma genérica, sem especificação do município que irá recebê-la. Novamente, os detalhes acerca de como o índice foi concebido e operacionalizado estão ao longo do trabalho, especialmente no capítulo IV.

Considerações metodológicas

De modo geral, nosso trabalho terá duas grandes fontes de informação que serão combinadas, cruzadas e confrontadas sempre na tentativa de testar as hipóteses de trabalho. O primeiro grupo de informações é constituído de dados do Tribunal Regional Eleitoral, seções de Santa Catarina (TRE/SC), Paraná (TRE/PR) e Rio Grande do Sul (TRE/RS), e refere-se às votações dos candidatos a deputado federal nestes estados entre as eleições de 1998 e 2006. Por ora, é suficiente dizer que esses dados permitirão analisar, dentre os diferentes deputados e partidos, como se dá a distribuição de votos, em termos de concentração e dispersão geográfica, de um lado, e de dominância (maior votação na região/distrito/município) e não-dominância, de outro, além das filiações partidárias no momento da eleição.

O segundo conjunto de dados refere-se às informações, disponíveis nos órgãos oficiais do Congresso Nacional, acerca do comportamento/atuação parlamentar dos deputados durante o período investigado. Tais informações referem-se a: número e conteúdo das propostas de lei e outras iniciativas legislativas apresentadas pelo deputado; número, destinação e índice de aprovação e liberação das emendas orçamentárias apresentadas individualmente.

Ao longo do trabalho, vários índices são utilizados, conforme apontamentos acima. Alguns são reproduções/aplicações de índices já utilizados por outros autores. Outros são adaptações de índices já utilizados. E outros ainda são índices calculados a partir de modelos que

propomos, especialmente quando – e por que – acreditávamos que os índices já utilizados não davam conta do que efetivamente pretendíamos “captar” nas análises que estávamos realizando. Em cada um dos casos, ao longo do trabalho, encontram-se notas explicativas sobre os índices utilizados, sobre a forma como foram calculados e sobre o que têm ou não de inédito em sua composição.

Em cada um dos capítulos da Parte II do trabalho, quando são apresentados e analisados os dados da pesquisa, são apresentadas discussões acerca da metodologia utilizada para a sistematização dos dados e cálculo dos índices. O debate metodológico, portanto, encontra-se “diluído” ao longo do texto, sendo retomado sempre que se fazem necessários esclarecimentos sobre o modo e os critérios pelos quais foram obtidas as informações que se está a analisar.

Estrutura do trabalho

O trabalho está dividido em três partes. A primeira contém, além de uma introdução geral, dois capítulos, nos quais são apresentados e discutidos os principais referenciais teóricos, conceituais e metodológicos que orientam a pesquisa. O capítulo I traz uma análise mais abrangente sobre os principais referenciais teóricos utilizados nas análises sobre o comportamento parlamentar e sobre a conexão eleitoral, com ênfase na literatura estrangeiras, fundamentalmente de língua inglesa. São apresentados os três principais modelos analíticos que orientaram e orientam estudos internacionais sobre o comportamento parlamentar, a saber: o modelo distributivista, o modelo informacional e o modelo partidário. De forma breve, são apresentados ainda limites e críticas a cada um dos modelos.

No capítulo II, ainda na primeira parte, são discutidos os aspectos teórico-metodológicos que orientaram os principais estudos sobre o parlamento no Brasil. Além disso, alguns resultados desses estudos também são apresentados e analisados enfocando avanços, limites, contribuições, além das críticas de que foram alvos. Tratamos

também da geografia política especificamente, com ênfase para as eleições congressuais no Brasil. São abordados aspectos como: o impacto das regras eleitorais sobre o comportamento de eleitores e candidatos, no distrito; as teorias da modernização e a forma como influenciaram estudos no Brasil; e padrões de votação de deputados no Brasil, a partir de estudos recentes. Ainda no capítulo II, tratamos da relação entre as características eleitorais (votação) e o comportamento dos parlamentares eleitos. Para isso apresentamos a noção de conexão eleitoral como categoria analítica e possível chave explicativa para a compreensão das estratégias dos deputados. Por fim, são apresentadas também reflexões acerca de estudos sobre reeleição.

A parte dois, que traz a apresentação e análise dos dados possui, além da introdução, quatro capítulos. No capítulo III são apresentados e analisados dados sobre os padrões de votação e distribuição geográfica dos votos dos deputados dos três estados do Sul do Brasil no período estudado. São analisados também os padrões de votação dos deputados a partir dos vetores “fragmentação” e “dominância”, primeiro separadamente e depois de forma combinada. Para isso, são apresentados índices – de fragmentação e de dominância – que permitem também, quando cruzados, uma classificação dos parlamentares em quatro grupos, a partir do perfil agregado de votação. Em seguida, são apresentados cruzamentos entre o perfil das votações dos deputados e variáveis como: origem sociográfica⁶ e trajetória política do deputado; perfil ideológico; senioridade do parlamentar; pertencimento ou não à base de apoio ao governo federal.

O capítulo IV trata da relação entre o perfil de votação e o comportamento parlamentar. Ou seja, aborda a questão da conexão eleitoral propriamente dita. Trata-se de verificar se, e em que medida, os diferentes tipos de votação motivam distintas estratégias em termos de atuação dos deputados no Congresso. Como veremos, variáveis como origem do deputado, senioridade e perfil ideológico estão fortemente

⁶ Por “origem sociográfica” compreende-se a trajetória do parlamentar antes de ser eleito para o Congresso Nacional. Neste caso, categorias como “funcionário público”, “profissional liberal”, “agricultor”, indicam a atividade principal do congressista antes da eleição por meio da qual ascendeu ao Congresso Nacional.

associadas a diferentes padrões de estratégia no que se refere à utilização das emendas individuais ao orçamento como instrumento de “distributivismo” mediante a transferência de recursos do Governo Federal. Ainda neste capítulo, apresentamos o Índice de Estadualização das Emendas.

No capítulo V são analisadas as relações entre diversas variáveis, com destaque para o perfil de votação, e as proposições legislativas dos parlamentares. Demonstramos que, tanto a quantidade de projetos de lei como o escopo dos mesmos varia de forma significativa quando se tomam, por exemplo, diferentes perfis de votação, ou diferentes origens dos congressistas.

O capítulo VI analisa a relação entre as estratégias dos deputados no Congresso, especialmente quanto à destinação das emendas orçamentárias, e seus padrões de votação nas eleições seguintes. O foco principal está na relação específica entre a destinação de recursos através de emendas individuais ao orçamento e o retorno em votos ao parlamentar que a destinou. Neste capítulo também apresentamos e utilizamos um índice específico para mensuração do impacto das emendas sobre as chances de votação do parlamentar no município, comparativamente à sua votação neste mesmo município no pleito anterior⁷. Para isso, propomos o Índice de Impacto Eleitoral das Emendas – IIEE, principal contribuição metodológica deste estudo - calculado, como detalharemos adiante, a partir do modelo da *odds ratio*, ou “razão de chance”.

Por fim, a parte final trará nossas principais conclusões sobre o trabalho, bem como um balanço acerca das hipóteses iniciais e alguns apontamentos sobre reforma política e processo de “democratização” da atuação parlamentar, bem como sugestões para uma agenda de futuros trabalhos que podem contribuir para o aprimoramento de um arcabouço teórico-metodológico e conceptual para o campo de estudos sobre conexão eleitoral na ciência política brasileira.

⁷ Juntamente com a consideração do valor em Reais das emendas destinadas, e não seu número, a proposição de um índice para medir/quantificar o impacto das emendas orçamentárias sobre a votação (e chances de reeleição) do candidato constitui uma das principais contribuições que este estudo pretende oferecer aos estudos sobre conexão eleitoral.

Neste trabalho, portanto, o objeto de análise é bem delimitado. Seus resultados, por isso, não podem ser generalizados para o conjunto do país, embora apontem para possíveis agendas de pesquisa neste sentido. Contudo, permitem concluirmos que muitos estudos cujos resultados se pretende generalizar para o Brasil precisam ser relativizados. Dentre eles, os estudos sobre reeleição feitos por Pereira e Rennó (2001; 2007) merecem destaque. Se o estudo que aqui apresentamos não nos permite generalizar análises para o conjunto do país, por outro lado nos permitem afirmar que o modelo e as conclusões apresentados por estes autores não podem ser aplicados ao Sul do Brasil, ao menos não no período aqui analisado. Se não propomos, aqui, uma teoria da reeleição, não deixamos de demonstrar que aquelas que existem precisam de maior consolidação.

PARTE I: REVISÃO DA LITERATURA

INTRODUÇÃO

Nesta primeira parte do trabalho são apresentados os principais conceitos e concepções teóricas que orientaram e continuam a orientar os estudos sobre eleições parlamentares e comportamento dos legisladores. Inicialmente serão apresentados os principais modelos desenvolvidos e utilizados internacionalmente – especialmente nos Estados Unidos. Em seguida, tentaremos demonstrar como esses referenciais foram “importados” por estudiosos da realidade política brasileira, em que medida essa importação precisa ter seus resultados relativizados, e como esses estudos, apesar de possuírem certos limites, são importantes fontes de hipóteses e recortes metodológicos de pesquisa.

Muitos dos estudos sobre o Congresso brasileiro foram realizados por pesquisadores vindos dos Estados Unidos, onde os modelos teóricos foram desenvolvidos, e onde existem algumas diferenças significativas, desde a forma de eleição dos parlamentares até as prerrogativas de sua atuação – normas institucionais, modelo de relacionamento com o executivo, etc. Esse detalhe levou, com frequência, tais autores a desenvolverem análises exageradamente negativas do caso brasileiro, principalmente por que levava os pesquisadores a tomarem a realidade estadunidense como referência e, portanto, como modelo a ser supostamente considerado, se não como perfeito, ao menos como mais “desenvolvido” que o nosso. Enfim, o fato é que esses estudos refletiram um certo etnocentrismo, tendendo a apresentar o Brasil como o extremo em termos de não consolidação democrática, patrimonialismo, paroquialismo e tantos outros “ismos” convencionalmente considerados prejudiciais à democracia e ao seu amadurecimento. Com frequência o Brasil era retratado, em termos de

arranjos político-institucionais, como exemplo daquilo que não se deve fazer ou ser, democraticamente falando. Mas isso principalmente no início.

Mais recentemente, inclusive com o aumento do número e da qualidade de estudos feitos também por pesquisadores brasileiros, as análises se tornaram mais sofisticadas, mais detalhadas, de modo que muitos conceitos e teorias, embora ainda amplamente utilizados, foram “adaptados” para dar conta das especificidades e peculiaridades brasileiras. Peculiaridades essas que vão desde aspectos culturais, relacionados às tradições e à história política do país, passando pela própria formação do pensamento político nacional, até as diferenças em termos de arranjos institucionais que regulam o funcionamento das eleições, do Congresso, dos partidos, das relações entre executivo e legislativo, e assim por diante.

Contudo, é preciso dizer, os modelos, as teorias e os pressupostos da literatura estadunidense, continuam a influenciar enormemente não apenas os estudos parlamentares no Brasil, mas a Ciência Política como um todo. Nossa Ciência Política, como se sabe, especialmente nas últimas décadas foi mais (para não dizer exclusivamente) influenciada, em sua constituição e institucionalização, pelos modelos estadunidenses do que pelos europeus⁸. Não é por outro motivo que, até hoje, ela possui características quantitativas muito fortes, o que tem dificultado – embora não impedido – seu diálogo com outras ciências, como a Sociologia e a Antropologia. Esse fascínio quantitativo muito tem contribuído para a importação pouco ou nada crítica dos modelos vindos dos Estados Unidos, e para a consolidação de estudos e estudiosos que encontram dificuldades para compreender nosso mundo político sem os modelos matemáticos.

Como justificativa, bem se sabe, há o argumento de que a quantidade, tomada como abrangência analítica, é a garantia da cientificidade dos estudos e, por consequência, da generalidade de seus resultados. Nossa intenção, aqui, não é de modo apresentar uma crítica

⁸ Essa influência tem se tornado ainda mais forte nas últimas duas ou três décadas. O que não constitui, contudo, uma exclusividade brasileira, já que inclusive na Europa cientistas políticos têm, de forma crescente, sido influenciados por esses modelos.

teórica aos modelos quantitativos, até por que nossa própria pesquisa e deles tributária. Nossa intenção é apenas mencionar a possibilidade de enriquecimento dos estudos sobre o sistema, as instituições e os atores políticos no Brasil através do diálogo entre diferentes disciplinas e metodologias.

CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEITUAIS – ÊNFASE NOS MARCOS TEÓRICOS MAIS GERAIS

1.1. INTRODUÇÃO

Embora os estudos sobre produção legislativa, sobre as relações entre a votação do parlamentar e sua atuação no Congresso e, de modo geral, sobre o efeito das regras eleitorais e dos arranjos institucionais sobre a atuação dos representantes, possam ser classificados de acordo com os pressupostos e as metodologias que adotam, como faremos a seguir, é preciso tomar o cuidado necessário para não inferirmos que os modelos teóricos disponíveis são opostos ou mesmo excludentes. Antes, como veremos, eles se complementam, e não raro compartilham as estruturas conceptuais básicas, diferindo na forma como a interpretam e aplicam, ou na ênfase dada a determinadas variáveis em detrimento de outras.

Os modelos distributivista, informacional e partidário, marcos teóricos nas análises sobre comportamento parlamentar, não são excludentes. Sob vários aspectos, inclusive compartilham pressupostos teóricos do (neo)institucionalismo, que é mais ou menos enfatizado, ou mais ou menos “combinado” com outras perspectivas de análise. O fato é que ambos compartilham de uma idéia básica: as instituições e seus arranjos importam e são de grande valia, seja para delimitar os comportamentos dos parlamentares, seja para compreendê-los do ponto de vista da ciência política. O que muda, quando se passa de um modelo a outro, são as variáveis consideradas mais importantes, e as ênfases dadas aos argumentos derivados de cada uma delas.

Assim, ora se privilegiam as estratégias individuais dos atores políticos como sendo o elemento de maior importância, ora se enfatizam

os constrangimentos institucionais e os arranjos normativos que regulam aquelas ações. Por outros momentos ainda as duas perspectivas “combinadas”, em esforços teóricos e analíticos que buscam a integração e complementaridade entre os modelos. Nesta pesquisa adotamos, na medida do possível, esta última postura, tentando tomar as diferentes perspectivas teóricas a partir das contribuições que cada uma delas poderia dar em função das análises que estávamos realizando, sem a preocupação de encontrar, em uma delas, elementos que permitam tomá-la como melhor ou mais completa do que outra, mas sim assumindo ambas como ferramentas complementares na complexa tarefa de compreender o amplo espectro de elementos que configuram o comportamento dos agentes políticos.

1.2 O MODELO DISTRIBUTIVISTA

O modelo distributivista, embora não negue a influência de estruturas institucionais como o sistema partidário e as regras de funcionamento do Congresso, tende a atribuir-lhes importância secundária, afirmando que sua análise não é suficiente para a compreensão dos resultados políticos da atuação/produção legislativa. Em contrapartida, dá forte ênfase ao pressuposto de que o fator fundamental na compreensão da forma como se organiza e do que produz o Congresso deve ser buscado em espaço e tempo que não coincidem exatamente com a atuação parlamentar: trata-se do momento eleitoral (CARVALHO, 2003). Desse modo, os processos e as estratégias por meio das quais os congressistas conseguem os votos que lhes permitem conquistar as vagas na casa legislativa são os elementos que devem ser tomados como determinantes do comportamento dos mesmos, bem como dos arranjos adotados em termos de organização do

parlamento⁹, de distribuição e composição de forças, de construção de acordos. Enfim, se existe uma conexão realmente importante para o entendimento do comportamento dos parlamentares, individualmente ou em conjunto, “não se trata nem da conexão partidária e muito menos da organizacional, mas antes da conexão eleitoral” (CARVALHO, 2003: 32).

Assim, a atuação parlamentar, as escolhas e os comportamentos dos deputados, devem ser compreendidos em função da forma como eles se elegem e do tipo de relação que estabelecem com seus eleitores, a qual é moldada já no processo de disputa dos votos necessários para se eleger, que por sua vez dependem das características do sistema eleitoral (dimensão institucional, inevitavelmente). A natureza das estratégias utilizadas para conquistar os votos estaria, assim, na origem do perfil de atuação parlamentar. Como consequência, os estudos que adotam esta perspectiva teórica nas análises tomam o individualismo metodológico como principal ferramenta investigativa, assumindo como agente principal da análise não os partidos, as bancadas corporativas ou mesmo os arranjos institucionais do Congresso, mas os deputados enquanto agentes individuais. O mais importante não são as regras do jogo e os arranjos institucionais por si mesmos, mas como os agentes individuais deles se utilizam estrategicamente. Não se nega, portanto, as influências exercidas pelas instituições; apenas desloca-se o foco de análise para as estratégias que cada parlamentar, individualmente, adota para conseguir, dentro de tais instituições, seus objetivos particulares. As instituições não moldam, dentro desta linha de argumentação, os comportamentos individuais. Elas apenas delimitam o escopo dentro do qual estes são estrategicamente delimitados pelos atores políticos.

Mayhew (1974) está entre os pioneiros na realização de pesquisas sobre a atuação dos deputados nos Estados Unidos utilizando

⁹ Especialmente na medida em que tais arranjos são moldados e modificados pelos próprios Congressistas, os quais não teriam, segundo essa análise, muitos constrangimentos para fazer isso segundo seus interesses. Ou seja, embora não desconsidere por completo os efeitos dos arranjos institucionais e das regras de funcionamento do Congresso, este modelo minimiza sua importância ao enfatizar que mesmo esses arranjos institucionais e normas de funcionamento podem – e efetivamente são – alteradas pelos Congressistas, frequentemente em função de seus interesses.

o modelo distributivista (na realidade, é um de seus fundadores), apontando para duas tendências que, segundo ele, seriam consequência do padrão distributivista da atuação dos parlamentares: o enfraquecimento dos partidos e a profissionalização das carreiras políticas. Portanto, para se compreender o processo de escolhas e decisões políticas realizadas no Congresso, é preciso, de um lado, tomar não os partidos, mas cada um dos deputados como objeto de análise, e de outro assumir como prioridade dos agentes políticos a maximização de suas carreiras políticas, ou seja, a viabilização da reeleição. O ponto de partida, dentro da perspectiva distributivista, é a busca pela reeleição, assumida como fim último e constante em relação ao qual os deputados definem suas estratégias e fazem suas escolhas no, e em relação ao, Congresso¹⁰.

Com isso, sendo a reeleição o principal objetivo dos congressistas, o que mais lhes interessa é garantir uma boa relação com suas clientelas, ou seja, com seus eleitores e com seus redutos eleitorais. Somando a isso o sistema eleitoral e as regras de funcionamento do Congresso (lembre-se de que se está a falar do Congresso Estadunidense), temos então um comportamento parlamentar orientado para a transferência de recursos e benefícios aos seus distritos eleitorais, pois é deles que o deputado precisa para se reeleger¹¹. O sistema de comissões, que possui monopólio de decisão sobre as suas áreas de jurisdição, torna-se o *locus* fundamental de disputa por parte dos deputados, pois permite aos seus membros um maior controle sobre o processo de distribuição de verbas e benefícios (AMES, 2003).

Desse modo, haveria certa tendência, por parte dos deputados, a ocuparem comissões que lhes proporcionem um maior poder de interferência sobre as áreas cujas decisões apresentam maior impacto sobre os distritos que representam. Deputados de distritos com base

¹⁰ É preciso lembrar, porém, que está a se falar dos Estados Unidos. No caso do Brasil, como alguns autores já demonstraram (especialmente MAINWARING, 2001; e AMES, 2003), a priorização é pela maximização da carreira num sentido mais amplo, o que envolve, principalmente, a viabilização de concorrência por uma vaga no Poder Executivo.

¹¹ É preciso registrar, aqui, que nos Estados Unidos os deputados são eleitos por meio do sistema distrital. Esta variável possui impacto significativo sobre o padrão de competição e de estratégias, tanto eleitorais quanto parlamentares, conforme será tratado adiante.

rural tenderiam a lutar por vagas nas comissões de agricultura, por exemplo, e assim por diante. Por um comportamento que segue uma espécie de auto-seleção, os congressistas procuram se integrar às comissões referentes às áreas de política com as quais possuem mais relação e afinidade, em termos de interesses e preferências, seus e de seus distritos/eleitores. E, claro, esses interesses e preferências, por sua vez, são determinados e configurados pelo imperativo da reeleição e pelas características dos distritos que representam.

Para esse modelo, dentre as “funções” das lideranças dos partidos estaria a de fazer concessões e arranjos para acomodar os seus integrantes nessas comissões e subcomissões. Isso constituiria trabalho de grande importância para a estrutura partidária que, à medida que consegue alocar vagas e espaços decisórios aos seus membros e, com isso, contribui para o aumento de suas chances de reeleição, assegura também as chances de manter sua força política enquanto partido. Se nem o plenário e nem os partidos, institucionalmente, assumem papel central na atuação parlamentar, é por que são as comissões que permitem a influência sobre questões que afetam diretamente os interesses – individuais – dos parlamentares, sem precisar de votações da maioria, de consensos, de acordos amplos ou de desgastes políticos provocados por grandes disputas ideológicas, por exemplo.

Como consequência, conforme afirma Carvalho (2003), dentre as três atividades desenvolvidas pelos representantes, quais sejam: *advertising* (publicização da reputação pessoal); *position-taking* (tomada de posição em relação a temas); e *credit-claiming* (reivindicação de crédito pela alocação de benefícios desagregados), assume destaque esta última, na medida em que se torna a mais importante categoria teórica para compreensão do comportamento dos parlamentares, especialmente em função do pressuposto da reeleição como objetivo último de suas escolhas e comportamentos. A divulgação das conquistas, reais ou não, assume condição de prioridade para os deputados. Fazer com que os eleitores e as lideranças políticas com as

quais se possui ou se pretende possuir acordo saibam o que se está fazendo é tão ou mais importante quanto o próprio ato de fazer¹².

Outro trabalho importante, ainda falando sobre os congressistas estadunidenses, foi realizado, na trilha teórica aberta por Mayhew, por Douglas Arnold (1990). Em seu clássico estudo *The Logic of Congressional Action*, o autor defende a tese segundo a qual os parlamentares buscam frequentemente aprovar e implantar programas que beneficiem localidades geograficamente delimitadas. Eles são eleitos de forma distrital, e atender a demandas desses distritos é uma forma de propaganda gratuita, especialmente pela facilidade de reivindicação de crédito. E isso é fundamental para a reeleição. Eles tentam assegurar investimentos localizados e buscam se aproveitar localmente de grandes programas governamentais. Mas evitam fazer com que os custos sejam financiados localmente, por que acreditam que os eleitores os culpariam por isso.

Mas isso não explica toda a complexidade do comportamento parlamentar, o qual frequentemente apresenta deputados aprovando leis e políticas cujo custo é social e geograficamente localizado, bem como outras onde os custos são nitidamente difusos. É preciso, portanto, uma teoria que dê conta de compreender em que medida os parlamentares, individual e estrategicamente, são levados a cooperar em determinados momentos e circunstâncias, como condição para sobreviverem política e partidariamente. É preciso, pois, uma teoria capaz de explicar o comportamento dos parlamentares nas três dimensões: geral, de grupo e geográfica. É preciso um esforço de compreensão do comportamento dos legisladores que contemple: o constrangimento feito pelos líderes políticos das coalizões; a pressão exercida pelos cidadãos, determinante para a reeleição; e os interesses particulares do legislador (ARNOLD, 1990).

¹² Uma vez mais o modelo distrital utilizado nos Estados Unidos implica em peculiaridades importantes. Eleito distritalmente, o deputado é o único representante do distrito, o que torna muito mais fácil a tarefa de reivindicar o crédito por recursos ou benefícios alocados. Situação bem diferente temos no Brasil, onde o distrito corresponde a toda a unidade da federação, e onde mesmo os verdadeiros autores das emendas orçamentárias, por exemplo, precisam se esforçar para se apresentar como responsáveis por elas.

A teoria de Arnold também preconiza que a reeleição é o principal objetivo do parlamentar. Mas isso não significa que ele não tenha outras metas. Se a reeleição estiver – relativamente – assegurada, ele fica mais livre para perseguir outros objetivos, como defender visões acerca de certos temas, propor o que considera ser um bom rumo para políticas públicas, etc. O que não significa abandonar o cálculo eleitoral do universo de análise, apenas combiná-lo com outras variáveis. Ele é mais amplo que a simples reeleição, e leva em conta outros fatores, como a influência das coalizões, o acesso ao governo, conflitos com especialistas políticos. Enfim, é preciso ampliar as considerações, expandir o leque de possibilidades explicativas para o comportamento dos legisladores. Os legisladores passam o tempo todo fazendo escolhas, frequentemente entre alternativas dicotômicas (ou isso, ou aquilo). E quando têm que optar, escolhem a alternativa que mais irá contribuir para sua reeleição. Quando ambas as alternativas a favorecem, então baseiam sua escolha em outro critério que julgam relevante.

Arnold (1990) assume a suposição de Mayhew (1974) de que a reeleição é o principal objetivo dos legisladores. Sempre que eles tiverem que escolher entre duas ou mais alternativas, eles invariavelmente optarão por aquela que mais favorece suas chances de reeleição. Quando eles não percebem diferenças entre as alternativas, então consideram outros critérios que julgam importantes, como boas políticas públicas, retribuição de favores (a líderes partidários, outros legisladores, ao Presidente), transferência de recursos, etc. Os deputados estão em constante busca por ampliação de suas coalizões eleitorais e de seus potenciais eleitores. Um legislador não possui praticamente nenhum controle sobre as posições do seu partido, mas possui total controle sobre as suas próprias posições. Um republicano de um distrito democrata pode votar como um democrata, se isso lhe for vantajoso. Ele pode não conseguir convencer os eleitores mais partidários dentre os democratas, mas pode conquistar os mais amenos com suas posições (mesmo que estas não sejam as de seu próprio partido, ou nem mesmo as suas, em termos de convicções pessoais).

Neste contexto, o voto retrospectivo é o mais “lucrativo” e o mais propenso a ser mantido e expandido pelos legisladores. Claro, quando se trata de benefícios (não custos) os legisladores podem lhes reivindicar o crédito. Quando os efeitos são negativos é mais fácil para os eleitores rastrear sua autoria; mas quando eles são positivos esses mesmos eleitores não percebem da mesma maneira a cadeia causal. Então, os legisladores se esforçam para estabelecê-la e demonstrar sua contribuição. Essa tarefa de reivindicar o crédito é facilitada quando os benefícios são facilmente desagregáveis geograficamente. Feitos como pontes, estradas, etc., são ótimas para isso, especialmente por que, tendo os EUA o voto distrital, os legisladores não têm concorrentes para reivindicar crédito. Quando os benefícios são mais difusos, focados em um grupo (igrejas, sindicatos, etc.) e não em uma localidade, o retorno eleitoral depende de quão organizado este grupo é, e se ele é capaz de usar a estrutura organizacional para recompensar o legislador e, claro, se está disposto a fazê-lo.

Assim, se tiver que escolher, legisladores agradarão sempre os grupos mais numerosos, pois o retorno eleitoral é maior. Por isso grupos minoritários (como movimentos ambientalistas, por exemplo) são dificilmente atendidos. Como afirma Arnold (1990: 84):

To reach a decision, then, a legislator needs to (1) identify all the attentive and inattentive publics who might care about a policy issue, (2) estimate the direction and intensity of their preferences and potential preferences, (3) estimate the probability that the potential preferences will be transformed into real preferences, (4) weight all these preferences according to the size of the various attentive and inattentive publics, and (5) give special weight to the preferences of the legislator’s consistent supporters (...).

De todo modo, diz o autor, as decisões que são tomadas no Congresso dependem de diversas variáveis: em parte, do que os cidadãos permitem; em parte do que as coalizões de líderes propõem; em parte de quais estratégias os líderes da coalizão e da oposição adotam; em parte ainda do que os próprios legisladores preferem. A conclusão, portanto, é inescapável:

Even in a theoretical model where legislators are totally dedicated to the quest for reelection, the decisions that Congress makes are partly dependent on legislator's own personal policy preferences (...) Their own policy preferences matter because legislators first choose the procedures under which they shall operate, and their choices on procedural matter are rarely constrained by electoral considerations (ARNOLD, 1990: 120).

Decisões congressuais, então, dependem de quatro fatores: i) quais propostas os líderes da coalizão introduzem; ii) quais estratégias proponentes e opositores adotam diante daquelas propostas; iii) quais ações os públicos atentos e desatentos irão permitir, recompensar ou punir; e quais políticas os próprios legisladores preferem.

Contudo, o autor não dedica seu estudo a explorar as quatro modalidades de comportamento. Ele não explica como os legisladores individuais decidem fazer parte dos “líderes de coalizão” e como decidem encaminhar determinadas propostas, nem explica as preferências políticas dos próprios legisladores. Seu foco está: i) em compreender como os legisladores antecipam e respondem às preferências políticas dos cidadãos; ii) e como os líderes de coalizão delimitam suas estratégias e antecipam as necessidades eleitorais dos legisladores.

Enfim, segundo Arnold (1990), o Congresso estaria a um meio termo entre o egoísmo extremo da busca por reeleição, que leva à irresponsabilidade administrativa, e o senso de responsabilidade e comprometimento com as contas e o bem estar do governo. Manter a saúde macroeconômica do país também ajuda, afinal, nos projetos de reeleição dos Congressistas. Afinal, ninguém ser co-responsável por uma crise econômica ou pelo fracasso de alguma política nacional. De todo modo, o cálculo é feito sempre em função da rastreabilidade da cadeia (possibilidade do eleitor de identificar os responsáveis por determinadas políticas), da popularidade e da potencial popularidade

das medidas, e dos efeitos projetados (sobre os eleitores) nas próximas eleições.

Embora a reeleição e os cálculos políticos de ordem individual a ela associados sejam efetivamente uma importante chave explicativa para a compreensão do comportamento dos legisladores, isso não significa que eles sejam, por isso, uma horda de egoístas irresponsáveis que, em busca de vantagens grupais e geográficas, produzem déficits fiscais e desequilíbrios orçamentários. A questão é, essencialmente, que os legisladores podem ser responsáveis do ponto de vista fiscal e orçamentário sem deixar, com isso, de se beneficiar eleitoralmente. Ao contrário, em algumas circunstâncias – dadas condições conjunturais, necessidades econômicas e regras procedimentais – eles até se beneficiam mais apresentando este comportamento responsável – ou mesmo conservador.

Legisladores só atuam de forma partidária, e em conjunto, se estiverem seguros de que essa é a forma mais vantajosa para eles. Quando têm que escolher entre fazer o que eles acham bom e fazer o que o partido acha bom, os legisladores sempre escolhem o primeiro. Afinal, é mais fácil explorar as vantagens de sua própria imagem que se associar positivamente às vantagens da imagem do partido. Assim, do ponto de vista dos legisladores, o fundamental não é a associação com os ideais partidários, mas a afinidade entre suas posições sobre os diversos assuntos e as preferências – atuais e potenciais – dos seus eleitores. O desafio, portanto, é identificar as preferências desses eleitores sobre os assuntos em pauta, e procurar indicadores de preferências potenciais sobre o maior volume de assuntos possíveis.

A busca constante dos legisladores é por políticas que tenham custos baixos e, especialmente, difusos, dispersos pelo público em geral, e que tenham benefícios concentrados em grupos ou regiões específicas. Políticas, enfim, que tenham seus custos difusos o bastante para que nenhum grupo social possa se identificar como “financiador” dela; e benefícios desagregados o bastante para que os seus “beneficiários” assim se percebam de forma exclusiva ou ao menos privilegiada.

Ames (2003) lembra que outra característica importante do modelo distributivista é a ênfase no fato de que os diferentes

legisladores possuem distintos interesses e agem com intensidade também diversa em função deles. O autor afirma ainda que:

Essa variação cria oportunidades de obter vantagens recíprocas pela troca de favores. Os representantes dos fazendeiros votam a favor de reformas urbanas, e os representantes urbanos retribuem aprovando medidas de proteção dos preços e das *commodities*. Em sistemas eleitorais de base geográfica essa espécie de troca redundava em vantagem para todos, por que trazer benefícios para as negociações ajuda a melhorar as perspectivas eleitorais dos parlamentares (AMES, 2003: 282).

Os parlamentares cooperam entre si e com seus partidos, mas apenas na medida em que isso lhes assegura (real ou potencialmente) ganhos individuais. Porém, lembra o autor, como sujeitos (individuais) os deputados tendem, pelas mesmas motivações egoístas, ao descumprimento dos acordos, o que torna o sistema bastante instável. Por isso a concessão de direitos e prerrogativas legislatórias às comissões é um recurso institucional importante para manter a estabilidade dos acordos e trocas de favores, pois permite que as comissões realizem suas preferências dentro de seus domínios especializados.

O foco da análise, portanto, embora não elimine o poder de influências das instituições (Congresso, partidos, grupos organizados, Presidência da República), centra seu esforço de análise na forma como cada parlamentar, individualmente, delimita as estratégias que considera adequadas para assegurar e potencializar sua carreira política, adaptando tal estratégia a partir dos referenciais institucionais e normativos dentro dos quais precisa atuar.

Porém, como fica evidente, este modelo não consegue explicar, de forma mais profunda, por que e em que medida tais comportamentos individualizados são possíveis. Afinal, uma coisa é afirmar que os deputados, individualmente, agem de forma egoísta dentro da margem de manobras que as instituições permitem; outra é explicar por que, dentro de um dado arranjo institucional, tais comportamentos

individualizados são possíveis e, principalmente, adotados em detrimento de outros. Ou seja, os deputados só agem estrategicamente de forma individualizada por que as instituições e seus arranjos assim o permitem. Portanto, explicar esses comportamentos individuais apenas a partir das estratégias dos deputados é negligenciar o fato de que são as instituições e suas regras de funcionamento que tornam isso possível. O individualismo dos comportamentos parlamentares seria, portanto, não a resposta para a complexa dinâmica da produção legislativa, mas antes seria parte da própria pergunta; não seria a explicação, mas aquilo mesmo que precisa ser explicado, em suas origens e possibilidades.

Mas, voltando aos estudos distributivistas, é preciso lembrar que muitos autores filiados a esta abordagem (especialmente SHEPSLE & WEINGAST, 1984) ressaltam as consequências irracionais do trabalho das comissões ao considerar-se a produção do Congresso como um todo. O privilégio assegurado às comissões levaria a um maior intervencionismo, além de inchar o governo e aumentar sua irresponsabilidade, especialmente fiscal. A constante troca de favores e acordos, que visa acomodar interesses (predominantemente pessoais), levaria a uma grave tendência para produzir déficits do orçamento federal. A tendência, grosso modo, seria a seguinte: à medida que as comissões, pela sua especialização e importância no Congresso, assumem uma série de prerrogativas, inclusive decisórias, tenderiam a gerar, por excesso de arranjos e acordos entre os grupos de interesse, um processo de aumento irresponsável dos gastos do governo, o que acabaria, no longo prazo, por comprometer o próprio funcionamento do executivo do ponto de vista fiscal.

De todo modo, a partir do dito até aqui, pode-se inferir sobre uma característica importante a ser considerada quanto à estratégia eleitoral dos parlamentares: eles buscariam a alocação de políticas particularistas, priorizando conquistas distributivistas ou políticas com custo difuso e benefício concentrado¹³, que lhes permitiriam capitalizar

¹³ O debate sobre políticas de custo difuso e benefícios concentrados foi desenvolvido, de forma ampla e pioneira, por Arnold (1990), já referido acima. De modo geral, tratam-se de políticas cujos custos – financeiros, políticos sociais – são diluídos por todos os segmentos da sociedade, de maneira que são pouco ou nada percebidos pelos cidadãos; porém, seus

politicamente junto aos eleitores do seu distrito, potencializando suas chances de reeleição.

Fiorina (1979), tentando encontrar respostas para explicar por que o Congresso dos Estados Unidos tem progressivamente aumentado a proporção de parlamentares reeleitos, chama a atenção para dois fatores que favoreceram a senioridade: i) o crescimento das áreas de responsabilidade do Governo Federal, com consequente aumento da burocracia, fazendo com que os parlamentares assumissem, como função importante, o papel de intermediários ou “despachantes”, levando as demandas da população às estruturas de decisão do governo e servindo como facilitadores junto à burocracia governamental; ii) a retirada de temas polêmicos (divisivos) do debate eleitoral por parte dos competidores, fazendo com que as campanhas apresentem, cada vez mais, debates em torno de aspectos pontuais e discussões pragmáticas, em substituição aos temas ideologicamente orientados. Com isso, o debate sobre a “eficiência” como representante toma o clássico lugar da identificação com modelos ideológicos e concepções de mundo bem delimitadas, com as quais segmentos da população se identificariam. O pragmatismo, portanto, assume cada vez mais, segundo Fiorina, o lugar dos discursos ideologizados.

Seja priorizando ou não a variável reeleição como projeção de futuro em termos de carreira política, o modelo distributivista dá ênfase, teórica e metodológica, à atuação do parlamentar enquanto ator individual. E faz isso buscando especialmente enfocar suas estratégias em termos de transferências de recursos, benefícios e favores de forma concentrada, ou seja, para os distritos que representa ou para grupos sociais específicos aos quais está relacionado – o que pode significar tanto os eleitores desse distrito quanto lideranças políticas, grupos econômicos ou mesmo segmentos com significativo poder de influência sociopolítica.

benefícios são geográfica ou socialmente concentrados, ou seja, direcionam-se a uma região ou a um grupo social específico e relativamente em delimitado.

1.3 O MODELO INFORMACIONAL

Tomando, do ponto de vista teórico, o individualismo metodológico, a prerrogativa da reeleição como norteadora do comportamento parlamentar, e a centralidade das comissões no processo parlamentar, o modelo informacional é comumente considerado uma dissidência do modelo distributivista (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003). Contudo, especialmente no que tange à atuação das comissões, o modelo informacional acrescenta, em suas análises, o aspecto da oferta, ou seja, o processo de distribuição de tomada de decisões para além da simples alocação de políticas geograficamente concentradas.

Enquanto na visão distributivista as comissões são consideradas agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e maximizando os ganhos de troca, na visão informacional aparecem como fatores especializados de produção (...). Enquanto o modelo distributivista focaliza as comissões pelo aspecto da demanda, a teoria informacional, sem desconsiderar o conflito distributivo no interior do Congresso, dá um passo adiante, chamando a atenção para a dimensão produtiva das comissões, ou seja, focaliza o lado da oferta (CARVALHO, 2003: 39).

Ora, se o problema no modelo distributivista era (ou é) a eminência de um processo de *logrolling*¹⁴, onde os deputados buscam mais e mais maximizar as transferências concentradas de recursos e benefícios, criando (ao menos potencialmente) um processo de déficit fiscal e insustentabilidade governativa, para o modelo informacional o risco está na possibilidade de dissonância entre as preferências

¹⁴ *Logrolling* é o termo utilizado para designar o processo, analisado anteriormente, a partir do qual os parlamentares utilizam-se das estruturas e mecanismos de funcionamento do Congresso para priorizar ganhos pessoais, especialmente relacionados à maximização de sua carreira política. Para isso, priorizam – e negociam a consolidação – de políticas capazes de angariar recursos, obras e/ou serviços para públicos geograficamente desagregáveis, os quais, nos Estados Unidos, coincidem com os distritos eleitorais de origem do parlamentar.

encontradas no plenário e aquelas manifestadas pelas comissões. Isso poderia levar a um processo de conflito e paralisia do processo legislativo, além de subutilização da *expertise* das comissões¹⁵ e do aumento da incerteza quanto ao resultado das políticas. Como afirma Limongi (1994), do ponto de vista organizacional, o ponto ótimo

(...) é garantir que as decisões sejam tomadas no maior volume de informações possível, assegurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados. Uma organização será eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização (p. 22).

Com isso, como forma de diminuir as incertezas no processo parlamentar, os arranjos institucionais que regulam a organização e o funcionamento do Congresso, bem como os partidos e os grupos de interesse, criam incentivos e recompensas à especialização, inclusive pela implantação de regras que impedem a alteração em plenário de decisões tomadas nas comissões. Ou seja, a especialização das comissões serve como um critério decisional, tornando suas escolhas predominantes sobre o conjunto dos interesses particulares dos parlamentares em plenário, o que, por sua vez, cria mais incentivos à especialização das comissões.

Além de ter o poder de interferência sobre a agenda, prerrogativa de grande importância no processo legislativo, as comissões realizam, efetivamente, grande parte do trabalho legislativo propriamente dito, assegurando a estabilidade interna do Congresso. Assim, um dos desafios do processo de concepção de normas de funcionamento

(...) é induzir os legisladores a desenvolverem conhecimentos especializados e compartilhá-los com o conjunto de membros da Câmara. Quando assim procedem, a assembléia

¹⁵ Partindo do pressuposto, claro, de que as comissões temáticas sejam ocupadas por parlamentares não apenas com interesse específico, mas também com formação e/ou conhecimento especializado nas áreas dessas comissões. Assim pressupõe-se, por exemplo, que deputados de origem rural, com interesses e conhecimento em questões desse meio, ocupem espaços nas comissões de agricultura, e assim por diante.

formula políticas melhores, diminui a incerteza em relação aos efeitos das medidas aprovadas e compete em condições mais favoráveis com outras esferas de governo (AMES, 2003: 282).

Além de ser uma forma de assegurar o processo legislativo em um campo mais homogêneo que o conjunto do plenário, as comissões teriam ainda a função de reunir informações especializadas. Contudo, esta especialização, como importante recurso de negociação, acaba por criar conflitos entre agentes individuais e coletivos: os deputados que detêm este conhecimento especializado tendem a direcionar as políticas para o atendimento de seus interesses pessoais, podendo distanciar-se da preferência média do conjunto dos parlamentares. Por isso, o grande desafio da organização das comissões é assegurar o processo de especialização, que garante ganhos coletivos, sem permitir que os deputados especializados se tornem jogadores privilegiados agindo em função de seus interesses exclusivos. Ou seja, o desafio é garantir que as comissões atuem efetivamente como instância de “condensação” especializada de demandas, não como ferramenta adicional para que os deputados que a integram “saíam na frente” e tenham vantagens em relação aos seus pares não integrantes das comissões. A eficiência da Comissão, portanto, depende de ela ser capaz de se impor sobre os interesses particulares de seus membros. Segundo Ames (2003), citando Krehbiel, três fatores poderiam contribuir para o atendimento desse objetivo: as prerrogativas dos presidentes das comissões; a força do presidente da Casa; e o número de comissões pelas quais os projetos precisam passar antes de serem aprovados.

De modo geral, ainda segundo Ames (2003), o modelo informacional parte, assim, do pressuposto de que as comissões serão formadas como expressão, em micro dimensão, da média geral do plenário, pois são formadas seguindo um critério de proporcionalidade em relação à representação dos partidos. Com isso, elas seriam mais a expressão da busca pela diminuição dos extremos que pela materialização de um sem fim de interesses particularizados, como de certo modo apregoa a teoria distributivista. É de interesse tanto das

próprias comissões quanto dos parlamentares em geral, e mesmo dos partidos, que aquelas sejam compostas de forma a representar o máximo possível o “parlamentar médio”, pois isso asseguraria a absorção das diversidades e das posturas extremadas, além de garantir a presença, na sua composição, dos conhecimentos especializados existentes na diversidade do Congresso (LIMONGI, 1994).

Se para os teóricos do distributivismo as comissões são instâncias que auto-selecionam os deputados que as compõem, os quais possuem concepções e interesses extremos em determinadas questões, atuando de forma intensa (AMES, 2003); para os adeptos do modelo informacional o Congresso, no seu conjunto – especialmente através das maiorias – realiza fiscalização atenta das comissões, buscando garantir que todas as tendências e opiniões presentes no plenário sejam nelas, e por elas, representadas.

1.4 O MODELO PARTIDÁRIO

Vimos que os modelos distributivista e informacional desqualificam – embora não neguem por completo – os partidos como objeto de análise do processo político parlamentar – especialmente em função de seu enfraquecimento como instituição capaz de organizar o comportamento dos congressistas (dando assim ênfase aos parlamentares individuais e às comissões como elemento organizacional capaz de maximizar os ganhos, especialmente em função de seu poder de agenda). O modelo partidário tentará recuperá-lo. Cox e McCubbins (1993) chamaram a atenção para o fato de que os partidos, por eles considerados como “cartéis legislativos”, é que efetivamente detêm o poder de controlar não apenas o processo de constituição das comissões, mas também o poder de agenda das mesmas. Seriam os partidos que assegurariam aos seus membros o poder de interferir sobre o processo

decisional das comissões, e não as vontades atomizadas dos parlamentares individuais.

Além do fato de as comissões serem compostas seguindo critérios de composição partidária, tanto elas quanto os partidos e os próprios parlamentares competem pelo escasso tempo disponível para defender e votar projetos em plenário. Com isso, seria estratégico privilegiar as propostas que estejam mais afinadas com os interesses dos partidos, especialmente daquele que detém a maioria parlamentar¹⁶. Do contrário, os parlamentares estariam condenados a fracassarem sucessivamente nas tentativas de assegurar vantagens localizadas por meio de transferências e decisões focadas em públicos e distritos específicos. Ou seja, a cooperação seria uma forma estratégica para assegurar decisões em plenário, e as articulações que as tornam possíveis se não são feitas pelos partidos são, ao menos, organizadas, orientadas e, em certa medida, controladas por eles.

Além disso, os autores também chamam a atenção para o fato de que, apesar de os deputados estarem voltados à busca pela reeleição, esta não depende exclusivamente de reputação junto ao eleitor no distrito. Depende também, de forma decisiva, da reputação que o parlamentar possui dentro do partido, que tem inclusive o poder de decidir sobre sua candidatura ou não dentro desse mesmo distrito. Por outro lado, embora os partidos possam “ganhar” com a reeleição de seus parlamentares, eles precisam também garantir que estes não atuem exclusivamente de forma a aumentar seu prestígio individual. O partido cria, assim, formas de influenciar e limitar o comportamento de seus

¹⁶ Novamente é preciso não esquecer que se está tratando do Congresso dos Estados Unidos. Lá, diferentemente daqui, existem, de fato, dois partidos parlamentares. Por isso a conquista, por um desses partidos, da maioria dos deputados, não é mera possibilidade, mas uma condição inevitável. Se apenas dois partidos concorrem (ao menos com chances reais de vitória, visto que formalmente existem mais partidos nos EUA), um deles será, necessariamente, o majoritário, enquanto o outro será minoritário. Algo muito diferente ocorre no Brasil. Aqui temos um modelo multipartidário, no qual embora não seja impossível, muito dificilmente algum partido atingirá a maioria absoluta das cadeiras. Desde o início da reabertura democrática, na década de 1980, o Congresso Nacional apenas por uma vez teve um partido que, sozinho, podia ser considerado majoritário: em 1982, quando o PDS (antiga ARENA do Regime Militar) obteve 50,3% das cadeiras.

membros como recurso para assegurar também a reputação partidária, condição fundamental para sua própria sobrevivência como instituição política.

Ademais, decisões legislativas também são resultado de negociações, concessões, as quais não podem ser feitas por parlamentares individuais, que sozinhos não possuem capital político suficiente para exercer influências significativas, seja sobre as comissões, seja sobre o plenário. Desse modo, embora os deputados busquem ganhos individuais (reeleição, principalmente), eles são obrigados a cooperar para assegurar conquistas particularistas, e esta cooperação se dá via partido (SANTOS, 2002).

A teoria dos jogos também ajuda a demonstrar como os deputados, enquanto agentes particulares, têm na tentativa individual de barganha ou chantagem junto ao executivo, por exemplo, uma estratégia demasiadamente arriscada, pois o capital político do qual dispõem, sozinhos, é praticamente insignificante como moeda de troca ou mesmo de ameaças junto ao Executivo ou mesmo às estruturas internas do próprio Congresso. Por isso, é necessário cooperar, e os partidos seriam os agentes principais no processo de articulação, delimitação e fiscalização desses acordos de cooperação.

Individualmente, um parlamentar não possui poder de influência nem de barganha suficiente para conseguir interferir, por exemplo, nas decisões do Executivo e na formulação de políticas públicas. Ele precisa, em cada caso particular de negociação, ter certeza de que um número significativo de outros parlamentares irá manter, como ele, posição em relação a uma dada questão, sob risco de, ao “ficar sozinho” em sua defesa, sair politicamente enfraquecido. O partido seria, portanto, o recurso institucional capaz de assegurar essa coesão/fidelidade em torno dos acordos feitos entre os grupos de parlamentares (LIMONGI, 1994). Este argumento não nega a particularidade dos interesses dos parlamentares, mas enfatiza que, mesmo sendo individualizados, estes interesses, para que possam ser atingidos, demandam, por parte do deputado, comportamento cooperativo em relação ao partido. Se os deputados continuam sendo atores que, individualmente, perseguem objetivos particulares, como a

reeleição, eles o fazem dentro de regras e arranjos institucionais dados e objetivos, dentre os quais os partidos estão entre os mais importantes.

De certo modo, o modelo partidário, assim como o distributivista e também o informacional, é tributário das teorias neo-institucionalistas. As suas diferenças fundamentais, portanto, não estão na consideração ou não das instituições como variáveis importantes na compreensão do comportamento parlamentar, mas no peso atribuído a elas e na maior ou menor centralidade de certas instituições em relação aos comportamentos individuais dos congressistas. Não se trata, portanto, de tomar tais variáveis (deputados, comissões ou partidos) como importantes ou insignificantes. Trata-se, isso sim, de atribuir maior ou menor importância a cada uma delas. Em grande parte é a esta “proximidade” epistemológica dos modelos distributivista, informacional e partidário que se deve a proliferação, em tempos recentes, de estudos que tentam “combinar” as diferentes perspectivas, produzindo análises que dialogam com os diferentes modelos para produzir reflexões mais amplas do comportamento parlamentar. Em grande parte, isso se verifica nos estudos sobre o comportamento dos parlamentares e do Congresso no Brasil, como passaremos a detalhar no capítulo II.

CAPÍTULO II: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DOS

ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE O COMPORTAMENTO

PARLAMENTAR NO BRASIL

2.1 OS ANOS 80/90 E OS ESTUDOS SOBRE O PARLAMENTO BRASILEIRO: PRESSUPOSTOS INSTITUCIONALISTAS E SUAS CRÍTICAS

Tradicionalmente, os estudos sobre comportamento parlamentar no Brasil incluem-se numa corrente de análises mais abrangente, que envolve um amplo conjunto de estudos sobre eleições legislativas e seus desdobramentos. Tal movimento de estudos acadêmicos, segundo Pereira e Rennó (2001), envolve três grandes vertentes de pesquisa: “as características do sistema eleitoral brasileiro e sua influência no sistema partidário; o comportamento do eleitor; o comportamento dos parlamentares na Câmara dos Deputados”¹⁷. Embora se trate de campos distintos e independentes de estudo, estas abordagens são, na verdade, complementares, e fornecem, no seu conjunto, uma série de elementos, conceitos, modelos, metodologias e hipóteses para qualificar, delimitar e compreender as motivações e os contextos a partir dos quais os deputados agem, seja em relação ao parlamento, seja em relação à conquista de votos dos eleitores.

Os estudos que tratam dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, em geral, apontam para o fato de que certas configurações do sistema político brasileiro, especialmente as regras eleitorais, condicionam todo o processo de disputa e competição política

¹⁷ Nossa intenção aqui não é, de modo algum, esgotar o debate sobre o tema. Além de tal tarefa ser demasiadamente complexa, talvez mesmo impossível, não constitui nosso objetivo. Pretendemos apenas apontar algumas características e tendências da produção acadêmica sobre o assunto, como forma de situar nossa própria tentativa de contribuição.

(NICOLAU, 1996; TAVARES, 1998). Uma das primeiras consequências dos arranjos institucionais do sistema eleitoral, segundo Tavares (1998) seria a personalização da política e, especialmente, das eleições. Em detrimento das identificações e vinculações partidárias, o sistema majoritário das eleições para cargos executivos e o sistema de lista aberta e representação proporcional para os cargos do legislativo favoreceriam a concentração do processo eleitoral na figura do candidato como agente individual e individualizado, em detrimento das instituições político-democráticas, especialmente os partidos políticos.

Para piorar o quadro, os partidos políticos brasileiros não teriam poder (e muitas vezes nem mesmo interesse) de controle sobre as estratégias e agendas de campanha de seus candidatos, visto que o sistema de lista aberta estimularia ainda a competição – e, portanto, a não cooperação – entre candidatos vinculados a uma mesma agremiação partidária (AMES, 1995b). Tendo em vista que nesse sistema de lista aberta e eleição proporcional a ordem da lista – dos eleitos – é definida após a eleição e a partir, unicamente, das votações individuais, candidatos da mesma coligação ou até do mesmo partido podem ser inclusive motivo de maior preocupação, do ponto de vista da concorrência por uma vaga no parlamento, que candidatos de coligações adversárias¹⁸.

Lamounier (1989), por sua vez, aponta para a fragilidade institucional dos partidos, que decorre da ênfase atribuída pelo sistema eleitoral. Estes, segundo o autor, convertem-se em meros pré-requisitos para as candidaturas, atuando fundamentalmente como companhias eleitorais. Por outro lado, a possibilidade de coligações para as eleições proporcionais acentua ainda mais essa fragilidade dos partidos. “Não existe mecanismo de cálculo intra-coligação; ou seja, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à

¹⁸ Existem, no entanto, autores como Carvalho (2003) que chamam a atenção para o fato de que o candidato, embora seja classificado na lista pós-eleição a partir de sua votação individual, precisa dos votos de toda a coligação para assegurar sua vaga, pois dificilmente é capaz de conseguir, sozinho, o número de votos necessário para atingir o quociente eleitoral e assegurar uma cadeira no parlamento. Contudo, embora se trate de considerações importantes, não eliminam o debate acerca dos problemas do sistema de lista aberta e representação proporcional.

contribuição de cada partido para a votação final da coligação” (NICOLAU, 1999: 57). Se a coligação ajuda a superar a barreira imposta pelo quociente eleitoral, o que determina a posição do candidato na lista é sua votação individual¹⁹.

Tais características, por um lado, comprometeriam significativamente o controle dos partidos não apenas sobre as estratégias de campanhas dos candidatos, mas também (e consequentemente) sobre sua atuação depois de eleito. Além de a votação ser individualizada, não tem qualquer importância (a não ser como poder de barganha por cargos no governo) a contribuição que cada partido deu ao conjunto dos votos da coligação. Nessa amálgama de importância e prestígio dos candidatos individuais, determinados por sua votação, os partidos praticamente desapareceriam como instituições aglutinadoras e organizadoras de propostas e modelos de políticas públicas e estratégias governamentais. Por outro lado, essas mesmas características fazem com que aumente, de forma significativa, o contingente de candidatos com chances de vitória em cada eleição.

Outra corrente de estudos sobre o sistema político brasileiro é aquela que centra seus esforços de análise no estudo do comportamento dos eleitores. Tais estudos, segundo Pereira e Rennó (2001) têm enfatizado dois pontos importantes, especialmente significativos para os estudos sobre reeleição (particularmente importante em nosso caso): baixa importância dos partidos na formação das preferências políticas do eleitorado e o consequente maior destaque dado ao candidato; crescente pragmatismo do eleitor. Se as características do sistema eleitoral favorecem o personalismo, o comportamento do eleitor parece não apresentar nenhuma tendência em contrário. Apesar de o voto de

¹⁹ O quociente eleitoral é obtido pela divisão do número de votos válidos pelo número de vagas em cada distrito eleitoral – que no caso de eleições parlamentares, no Brasil, corresponde à unidade da federação. Para aumentarem suas chances de atingir o quociente, os partidos, especialmente os pequenos, formam coalizões. Contudo, a posição do candidato é definida em função de sua votação individual, independentemente da contribuição, em votos, do seu partido para a coalizão. Dentre os muitos “efeitos de distorção” que este modelo pode gerar, é permitir a sobrevivência de “partidos nanicos”, que asseguram a eleição de alguns parlamentares apenas por que contam com as votações de partidos maiores, aos quais estão coligados, para atingirem o ciente eleitoral, coisa que não conseguiriam se, enquanto partidos, concorressem sozinhos.

legenda – dado, portanto, ao partido – ser uma possibilidade em todas as eleições parlamentares, não chega a ser uma alternativa utilizada de forma significativa pelos eleitores brasileiros. O voto continua sendo predominantemente atribuído ao candidato, não ao partido (SILVEIRA, 1998).

Por fim, nos estudos sobre o comportamento parlamentar a preocupação central é compreender de que maneira e em qual intensidade as regras eleitorais e as normas internas e instituições do Congresso Nacional influenciam os comportamentos e as escolhas dos parlamentares (SANTOS, 1997). Figueiredo e Limongi (1995; 1999; 2008) são os principais representantes de um grupo de autores que afirma serem os partidos políticos importantes agentes de constrangimento para os interesses pessoais dos deputados, convertendo-se assim em elementos de controle e influência sobre os comportamentos dos congressistas.

De outro lado, autores como Novaes (1994) e Ames (2003), afirmam que as prerrogativas individuais dos parlamentares são mais importantes que os partidos. Nesse sentido, como afirmam Pereira e Rennó (2001), em análise de bibliografia sobre o tema,

(...) os efeitos individualizantes criados pelo sistema eleitoral transbordam para a Câmara dos Deputados, fazendo com que seus membros sejam independentes em relação à influência partidária na arena legislativa, justamente por causa dos incentivos criados pelas regras eleitorais para que os parlamentares não sigam obrigatoriamente as orientações dos seus partidos (pg. 325).

Pereira (2000), numa tentativa de adotar posição intermediária, afirma que não há oposição, mas complementaridade entre as duas posições anteriores. Segundo o autor, os congressistas teriam sim incentivos para agirem de forma mais individualizada na arena eleitoral, mas teriam fortes incentivos à atuação partidária na arena parlamentar. Embora seja, ainda, uma opção individual, atuar de acordo com as recomendações e indicações do partido é estratégico para o parlamentar, pois fundamental para sua sobrevivência política e viabilidade de

reeleger-se (também SANTOS, 2003). A independência dos parlamentares seria diminuída pelas regras de funcionamento interno da Câmara, quando comparadas à liberdade que eles têm na arena eleitoral. O individualismo dos interesses, portanto, seria menor na arena legislativa que na arena eleitoral, pelo fato de que nessa última, pela ausência de constrangimentos institucionais/normativos, existentes na primeira, os deputados (enquanto candidatos) estariam mais livres para delimitarem autonomamente suas próprias estratégias. Tal característica, como se viu, estaria ainda potencializada por que os partidos, instituições que deveriam, em tese, apresentar esses constrangimentos, não o fazem. E não fazem justamente por que, do ponto de vista do sucesso eleitoral dos próprios partidos, é estrategicamente mais interessante permitir que as disputas eleitorais ocorram em situação de maior personalização, aumentando a concorrência entre os candidatos individualmente, inclusive dentro do próprio partido.

A década de 1980 é marcada por estudos²⁰ que buscam estabelecer a relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, com ênfase para os impactos do primeiro sobre o multipartidarismo (como fomentador da instabilidade governamental), o personalismo, o clientelismo, o patrimonialismo. Por isso, apresentam forte orientação normativa, buscando apontar mudanças no sistema eleitoral que poderiam – e deveriam – ser feitas para consolidar a democracia e diminuir as mazelas então existentes. Tais estudos, como aponta Carvalho (2003), foram notadamente inspirados nos trabalhos de Duverger (1967) e Sartori (1976), realizados a partir da realidade europeia.

Especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, o enfoque dos estudos realizados por cientistas políticos em nosso país passa a ser a análise da (in)governabilidade e da institucionalidade do nosso sistema político e eleitoral, com a proliferação de estudos que buscam identificar e compreender as especificidades da democracia

²⁰ Dias, 1991; Lamounier, 1982; Fleischer, 1981; Kinzo, 19990, 1992; Reis e Castro, 1992. Os dois últimos trabalhos, embora publicados já na década de 1990, tratam, em suas análises, da década anterior.

brasileira, especialmente em comparação à estadunidense²¹. Disseminam-se os estudos sobre comportamento político-eleitoral, sobre a relação executivo-legislativo, perspectivas de (in)governabilidade, clientelismo, fisiologismo (este especialmente relacionado aos, e como consequência dos, governos de coalizão). Percebem-se, ainda, alguns ecos de estudos dos anos 60 (especialmente de Celso Furtado), que apontam para a ingovernabilidade em virtude do conflito de interesses e entrave do executivo, a inconsistência do sistema político, a fragilidade dos partidos e a fraca institucionalização democrática²².

2.2 SOBRE AS REGRAS ELEITORAIS E SEUS IMPACTOS NO DISTRITO

Refletindo as preocupações que motivaram diversos estudos importantes na Europa e nos Estados Unidos, as pesquisas realizadas no Brasil, especialmente após a volta do multipartidarismo, têm priorizado os estudos que atribuem ênfase aos aspectos sistêmicos das leis eleitorais (LIMA JÚNIOR, 1991; NICOLAU, 1991, 1993). Pesquisadores brasileiros têm privilegiado as pesquisas acerca dos efeitos do sistema proporcional sobre dois fenômenos que, usualmente, encontram-se relacionados à natureza da fórmula eleitoral, quais sejam: a fragmentação partidária e a magnitude da proporcionalidade na transformação de votos em vagas (cadeiras) no parlamento.

²¹ Com relação a este detalhe, vale ressaltar que grande parte desses estudos foi realizada pelos chamados *brasilianistas*, estudiosos vindos dos Estados Unidos que realizaram estudos sobre o sistema político brasileiro. Provavelmente por isso, os estudos que tomavam justamente os Estados Unidos como referência comparativa, foram tão comuns. Como consequência, produziu-se uma vasta gama de trabalhos cujo enfoque central era apontar as mazelas do nosso sistema, que frequentemente era apresentado como pouco institucionalizado, não ideológico, altamente personalista, dotado de praticamente todos os defeitos possíveis a um sistema democrático (SAMUELS, 1998; MAINWARING, 2001; AMES, 2003).

²² Dentre estes estudos merecem destaque: Ames (2003), Viana (2002), Mainwaring (2001), Samuels (1998), Palermo (2000), Pereira & Rennó (2001), Santos (2003).

Isso acaba por motivar uma busca quase exclusiva pelas implicações sistêmicas e agregadas das leis eleitorais sobre aspectos como a distribuição de cadeiras, a composição partidária, as coalizões de governo, a governabilidade. Esta característica torna-se mais dotada de sentido quando consideradas as observações feitas por Sartori (1981), ao afirmar que o impacto das leis eleitorais sistêmicas se faz sentir não no nível macro do sistema político como um todo, mas nos distritos, onde os eleitores vivem, pensam, se envolvem no processo eleitoral e decidem seu voto. Portanto, o impacto de tais fórmulas sistêmicas precisa ser estudado mediante a incorporação de outras variáveis, que não apenas os arranjos sistêmicos, capazes de captar e compreender as dinâmicas que caracterizam o “funcionamento” do sistema no nível do distrito.

Sartori (1981) argumenta que, embora tenham dimensão macro e se constituam como prerrogativas normativas abrangentes e relativamente duráveis no tempo, as regras eleitorais se materializam, se apresentam efetivamente como variáveis a influenciar comportamentos (de eleitores e candidatos) no distrito. É no distrito que o eleitor vota. O efeito, portanto, do sistema, é um efeito no plano distrital. E, para compreendê-lo, afirma o autor, é necessária a inclusão de uma variável capaz de viabilizar a compreensão da forma como se dá a relação entre a dimensão macro do sistema (político-eleitoral) e a dimensão micro (do eleitor). Essa variável, enfatiza, é o partido. Para Sartori, o sistema partidário seria o elo, faltante nas análises, entre a dimensão macro das regras do sistema eleitoral e o nível micro das decisões e escolhas eleitorais nos distritos.

Cox (1997) realizou trabalho pioneiro ao analisar os impactos e implicações dos sistemas eleitorais no distrito, tentando compreender as relações entre as dimensões macro e micro que configuram o processo eleitoral. Partindo do modelo da teoria da escolha racional, tenta ir além do modelo apresentado por Duverger (1967) por meio de sua radicalização. Afirma que para que o eleitor receie desperdiçar seu voto e atue, então, de forma estratégica, é preciso que ele: a) seja racional não apenas num sentido amplo, mas racional no sentido instrumental; b) acredite que o peso de seu voto poderá ter impacto considerável no

resultado final da eleição; c) tenha informações consistentes o bastante para fazer inferências sobre as escolhas dos outros eleitores do distrito, ao ponto de poder fazer projeções e cálculos tendo em vista o (re)dimensionamento de suas próprias estratégias.

Com isso, Cox expande a lei de Duverger²³, afirmando que se pode aplicá-la também, e com maior ênfase, na análise de sistemas proporcionais. Com exceção dos distritos de grande magnitude, ou seja, com mais de cinco cadeiras, os princípios de análise poderiam ser aplicados em todos os outros sistemas eleitorais. Tais princípios estariam baseados, principalmente, na máxima de que os eleitores tenderiam sempre a distribuir seus votos de forma majoritária nos dois principais candidatos do distrito, como forma de potencializar o poder de seu voto e não desperdiçar a possibilidade de influenciar no resultado da eleição. Embora reconhecendo as dificuldades de tal empreitada, o autor tenta transpor os efeitos dessa dinâmica do sistema eleitoral para o sistema político no sentido macro²⁴.

Em traços gerais, como se pode notar, apesar das diferenças teóricas e distintos rumos argumentativos adotados, pode-se identificar uma característica comum a esses modelos. Trata-se do pressuposto axiológico segundo o qual é no distrito que os impactos e efeitos do sistema eleitoral são sentidos. Do ponto de vista metodológico, portanto, é no distrito que se deve buscar os elementos necessários à compreensão das estratégias de candidatos e eleitores, e da forma como essas duas variáveis interagem – a conexão eleitoral.

Na literatura brasileira tem sido recorrente ainda, de um lado, a ênfase nos problemas relacionados à distribuição de cadeiras no parlamento e suas consequências democráticas. O foco principal está na desproporcionalidade da representação pelas distorções oriundas dos

²³ Embora tenha sofrido reformulações por parte do próprio autor e fortes críticas de outros estudiosos, especialmente Sartori, o modelo conhecido como as “leis de Duverger” afirma que: “(1°) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; (2°) o escrutínio majoritário de dois turnos, a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes; (3°) o escrutínio majoritário de um único turno, ao dualismo dos partidos” (DUVERGER apud TAVARES, 1994).

²⁴ Carvalho (2003) irá criticar esta postura, apontando para certa precariedade na transposição proposta por Cox, a qual desconsideraria distinções e descontinuidades entre os dois níveis.

arranjos e regras eleitorais, notadamente o não cumprimento do princípio de “cada cidadão, um voto”. O problema central apresentado por este debate está na sobre-representação de estados do Norte e Nordeste e na sub-representação de estados do Sudeste, especialmente São Paulo. Como consequência mais grave sobre o sistema político e, especialmente, partidário, essa desproporcionalidade atribuiria força e importância desproporcional aos partidos de Direita e de Centro (PFL/DEM, PP, e PMDB), com maior inserção naqueles estados, em detrimento dos partidos de esquerda, especialmente o PT²⁵. Por outro lado, muito se tem dito acerca dos impactos das regras eleitorais sobre disputas regionais e forças político-partidárias, ou seja, o fortalecimento de partidos que dominam os estados onde há sobrevalorização do voto em função dos limites mínimos e máximos de cadeiras no Congresso.

Carvalho (2003), no entanto, argumenta que o estado é apenas a dimensão legal do distrito: o município seria o *locus* de fato da disputa. Isso por que, segundo o autor, o município seria, na realidade, o campo de disputa e de competitividade, entre um número relativamente restrito de candidatos – os “candidatos efetivos” – em busca dos votos dos eleitores que, portanto, tornar-se-iam alvo das investidas dos candidatos em função de sua localização espacial e de sua, conseqüente, relação com a vida política local e aos fenômenos e “visões de mundo” a ela associados.

Considerações críticas poderiam ser feitas a este postulado de Carvalho. De modo especial, uma hipótese que, no fundo, decorre de sua própria tipologia das votações dos parlamentares: os parlamentares eleitos com votações dispersas, especialmente não dominantes, não se encaixariam nesse pressuposto, visto que o município – e nem mesmo um pequeno número deles, geograficamente próximos – claramente não pode ser tomado como o *locus* de disputa. Exemplos dessa possibilidade

²⁵ Para maiores detalhes ver Boschi (2000) e Almeida (2001). Porém, é preciso considerar que, embora atualmente o problema da sobre e sub-representação das unidades da federação ainda permaneça, ela já não mais se converte tão diretamente em desproporcionalidade de forças partidárias. Isso por que, especialmente depois de 2002 e, mais ainda, a partir de 2006, com a reeleição de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o PT tornou-se também um partido de inserção nacional, com grandes votações nos estados do Norte e Nordeste.

são aqueles parlamentares eleitos a partir de discursos e identidades especificamente voltados a públicos nitidamente delimitados, como professores, agricultores, homossexuais, evangélicos, negros, ambientalistas, etc. A disputa, nesses casos, seguiria não um recorte geográfico-territorial, mas temático, na medida em que um dos fatores mais determinantes da eleição estaria na identidade discursiva ou mesmo na trajetória sociopolítica do candidato, e não na territorialidade.

Ainda no mesmo sentido, também aqueles deputados que possuem votação dispersa, ainda que dominante, não podem ser considerados como tendo sido eleitos de forma eminentemente distrital. Afinal, apesar de seus nichos eleitorais serem bastante delimitados, eles estão espalhados por várias regiões do estado, o que desconfigura a noção de que o município é o distrito efetivo da disputa. Mesmo que internamente a disputa possa ser circunscrita, na maior parte das vezes o município não é capaz de eleger, sozinho, o deputado (número de votos necessários para atingir o coeficiente eleitoral), de modo que a disputa precisa, sim, ser feita em termos de delimitações estaduais.

Contudo, o modelo de Carvalho não deixa de ter sua importância, especialmente pela relevância que aponta para elementos presentes no processo de construção de pesquisas e referenciais analíticos. A partir de tal modelo/pressuposto, o autor propõe elementos metodológicos tendo em vista o enriquecimento dos estudos nessa área: i) identificar o grau de competitividade dentro dos municípios nas eleições para deputado; ii) verificar a correlação dessa competitividade com variáveis socioeconômicas e demográficas, de um lado, e político-institucionais, de outro.

Assim, independentemente da distritalização ou não (formal ou informal) das disputas, o fato é que existem importantes elementos para o estudo territorializado das estratégias dos candidatos, do comportamento dos eleitores, e das condutas dos deputados. A possibilidade e a necessidade de acordos locais; os vínculos sociais, políticos e históricos do candidato com a região; a otimização dos gastos com a campanha (AMES, 2003). São esses alguns fatores que, embora não cheguem a configurar uma restrição municipal das disputas

eleitorais, ajudam muito a compreender as estratégias que nelas são utilizadas.

Ainda em meados dos anos 1990 Figueiredo e Limongi (1995) inauguram novas perspectivas, ao apontar indícios de comportamento partidário significativamente disciplinado dos parlamentares no Congresso brasileiro. Tal característica, argumentam, associada ao – e, em grande medida, resultado do – poder de agenda do executivo e ao controle dos líderes partidários, possibilitaria grande estabilidade e alto índice de previsibilidade das votações em plenário, em especial, e do comportamento dos parlamentares, em geral. Para isso, os autores se servem de forte matriz neo-institucionalista com enfoque partidário, argumentando que os arranjos institucionais, aliados ao poder de agenda do Presidente da República e ao controle dos líderes partidários, levariam a um comportamento altamente disciplinado e, portanto, previsível, de nossos congressistas. Numa clara postura de oposição aos estudos distributivistas, defenderão a tese de que as instituições políticas possuem, sim, significativo poder de influência sobre o comportamento político dos parlamentares, e que os partidos têm muito mais poder de controle sobre seus membros do que afirmavam estudiosos e o próprio senso comum.

Os autores não negam a importância da variável comportamental e do individualismo metodológico dos modelos distributivista e informacional. Antes, suas teses até mesmo seguem a postura do individualismo metodológico, na medida em que tentam compreender o comportamento individual dos parlamentares, mas a partir dos constrangimentos institucionais que a ele se impõem. Contudo, apontam para a necessidade de se considerar, com maior importância, o poder dos partidos como delimitadores das escolhas e do comportamento dos parlamentares, como reguladores, enfim, das estratégias individuais dos congressistas. Até por que, como já vimos, tanto o modelo distributivista quanto o informacional e, mais nitidamente, o partidário, são todos tributários do neo-institucionalismo. O que os diferencia é a ênfase atribuída a cada uma das variáveis na construção de análises sobre o comportamento dos parlamentares. A diferença fundamental, no modelo adotado por Figueiredo e Limongi, é

que eles assumem a prerrogativa de que os partidos são elementos mais relevantes na compreensão do processo legislativo, ao contrário do modelo distributivista, o qual se preocupam em criticar, apontando para seus limites.

Um pouco mais tarde Mainwaring (2001), Ames (2003) e Santos (2003) irão criticar a metodologia utilizada por Figueiredo e Limongi (1995), especialmente por estes analisarem apenas os resultados das votações, ou seja, o final de um processo que é conflituoso e que demanda amplas e desgastantes negociações, punições, concessões e articulações por parte dos partidos, dos líderes, do governo etc., processo no qual frequentemente o governo acaba abrindo mão de muitas de suas posições iniciais para conseguir aprovar, ao menos em parte, sua proposição. Alguns elementos da teoria dos jogos precisariam, pois, ser incorporados para entender a dinâmica que leva até as votações, não apenas os resultados delas. É preciso considerar, segundo Ames (2003), não apenas as propostas que o governo aprova, mas também aquelas que ele nem mesmo envia ao congresso para não ser derrotado. O problema estaria, portanto, em tomar o resultado das votações nominais como indicadores do sucesso ou não do Executivo em aprovar suas propostas, sem considerar o tortuoso caminho pelo qual esses projetos passam antes de serem votados.

Elas [as votações nominais] dão conta da etapa final do processo de negociação política que culmina na legislação. Alguns projetos nunca chegam ao Congresso; outros nunca saem das comissões. Mesmo que um projeto culmine numa lei aprovada, ele pode acabar incluindo inumeráveis acordos individuais e compromissos com facções dentro dos partidos. No Brasil, poucos projetos de lei saem incólumes do Congresso desde 1988. Contudo, se as votações nominais não medem as efetivas concordâncias com as posições das lideranças, medem a satisfação individual com as negociações realizadas com interesses privados ou de grupos no processo legislativo (AMES, 2003: 56).

Segundo Ames, são muito mais comuns do que frequentemente se imagina as desistências do governo em enviar para votação propostas cujo desfecho ele projeta como desfavorável. Por isso, a predominância do Executivo (Presidente da República) sobre o Congresso (apontada por Figueiredo e Limongi) precisaria ser relativizada, pois apenas os resultados das votações em plenário não poderiam ser tomadas como indicador da correlação de forças entre as duas estruturas de poder. De um lado, o governo tende a enviar para votação apenas as propostas que considera com grandes chances de serem aprovadas, o que pode ser calculado por meio da atuação dos líderes partidários, da opinião pública²⁶, do impacto que as propostas apresentam mediante exploração pela mídia, etc.

Quando a oposição é forte, um projeto do Executivo pode nem chegar a ser aprovado ou rejeitado. O balão-de-ensaio lançado pelo presidente pode provocar tão violenta rejeição no Congresso que ele acaba desistindo de enviar um projeto formal (AMES, 2003: 239).

O número de projetos aprovados pelo governo, portanto, não pode ser tomado como indicador inquestionável da predominância do Executivo. O grande volume de propostas que nem chegam a ser enviadas para o Congresso seria indicador de que os parlamentares possuem sim, enquanto parlamentares, grande poder de inferências sobre as estratégias e propostas do presidente da República.

Por outro lado, mesmo as votações favoráveis ao governo não podem ser tomadas como indício inquestionável de vitória política. Afinal, na grande maioria das vezes, estas votações favoráveis são fruto de intensas e custosas negociações, que levam o governo a ceder cargos,

²⁶ Esta característica está fortemente associada à votação, em plenário, das medidas provisórias. Segundo prerrogativa constitucional, as medidas provisórias precisam ser votadas pelo Congresso em até 45 dias após sua publicação. Caso não seja votada ela poderá ser reeditada pelo Presidente da República. Frequentemente este período serve como uma espécie de “teste” junto à opinião pública, suficiente para o governo calcular a conveniência ou não de manter a proposta. Por outro lado, quando o impacto da proposta é positivo, diante da população, mas o governo projeta a possibilidade de derrota no Congresso, lança mão da influência que possui sobre os líderes partidários e, especialmente, sobre o presidente das casas legislativas, geralmente oriundos de partidos da base aliada.

fazer concessões, liberar verbas (especialmente de emendas individuais ao orçamento), ampliar o espaço de determinados partidos no governo. Ou seja, embora consiga aprovar seus projetos, o executivo precisa fazer grandes concessões, além de frequentemente alterar de forma significativa o conteúdo das propostas, para conseguir os votos e o apoio necessário no Congresso²⁷:

Presidentes e líderes partidários arcam com esses ônus combinando-os com a distribuição de benefícios clientelistas e consideráveis concessões na forma original da proposição. Em outras palavras, as votações nominais representam de fato o ponto final das negociações realizadas entre os presidentes, os líderes e os deputados (...) (AMES, 2003: 239).

Além disso, a disciplina partidária apontada por Figueiredo e Limongi como um indício de estruturação do comportamento parlamentar e do poder de coordenação dos partidos, também é apontada por Ames (2003) como o reflexo de um equívoco teórico-metodológico desses autores. Apesar de, internamente, os partidos apresentarem índices relativamente altos de disciplina dos seus deputados em votações nominais (cerca de 85%, em média), novamente os números mostram apenas o final de um processo que pode ser bem mais complexo. Primeiramente, as votações em plenário acontecem depois de grandes e intensos debates e negociações, que envolvem disputas entre partidos, entre governo e oposição, a mídia, a opinião pública, grupos de interesses e *lobistas*. As proposições geralmente vão à votação depois de se saber, com certo grau de assertividade, o resultado dos pleitos. Ames (2003) demonstra que, na maioria das

²⁷ Mais tarde, Figueiredo e Limongi (2005; 2008) tentam responder a esta crítica, procurando demonstrar, dentre outros aspectos, que o próprio governo sabe da possibilidade de ser “derrotado” e, conseqüentemente, da necessidade de negociar. Contudo, isso não seria uma prova de sua “subordinação” em relação ao Congresso, nem da contingência em relação aos resultados das votações. Ao contrário, o governo já incluiria uma margem de negociações no próprio projeto, o que lhe permitiria “ceder” nas negociações com os partidos e bancadas corporativas, fazendo com que o texto final, apesar de alterado, reflita sua vontade inicial.

vezes, os deputados tendem a votar de forma favorável ao que se espera que a maioria vá votar, conseguindo com isso capitalizar politicamente.

É possível argumentar, e Figueiredo e Limongi (1995) o fazem, que essas negociações são feitas, também, via partidos. Seriam, pois, os partidos os agentes de negociação, as estruturas decisórias com as quais o governo precisa negociar, por que seriam eles que determinariam o rumo das votações em plenário. Os autores remetem à dificuldade, estratégica, que cada deputado individualmente tem para barganhar junto ao Executivo. O problema estaria no fato de que, sozinho, cada deputado é incapaz de chantagear o Executivo, tendo em vista que, mesmo que tenha que cumprir suas ameaças, o impacto de tal revolta seria ínfimo para os objetivos do Presidente da República. O deputado precisa, portanto, da garantia de que um grupo significativo de outros deputados irá também se comportar da mesma maneira que ele. Ele precisa, portanto, cooperar e assegurar que outros deputados também cooperarão. E esta cooperação, segundo Figueiredo e Limongi (1999) é feita – no sentido de que é “orquestrada” – pelos partidos.

Mesmo considerando os anseios individuais, o deputado precisa agir sempre considerando as ações dos outros Congressistas. Como argumentam Figueiredo e Limongi (1999), mesmo no caso de uma ameaça de um grupo significativo de deputados, capaz de impor uma derrota ao governo, em que este faz ameaça de retaliação aos parlamentares que não votarem favoravelmente à sua proposta, o comportamento precisa estar minimamente coordenado. Na mesma direção vai Santos (2003):

A fim de decidir como vai votar, cada congressista tem de estar informado sobre como se comportará o resto do grupo. O representante somente cumprirá sua ameaça se souber que determinado número de membros do grupo vai fazer o mesmo, um número suficientemente grande para impor uma derrota ao governo (...). Do contrário, a ameaça não é acreditável. Suponha-se que um número de membros x mantém a ameaça, mas um número y de parlamentares que não cooperou é grande o suficiente para assegurar a vitória do governo. Ora, o governo é perfeitamente capaz de cumprir sua ameaça (...). Daí que ameaças individuais são

arriscadas, e não podem ser cumpridas (...) (SANTOS, 2003: 34).

Santos (2003), embora argumente que são necessárias algumas especificações e sofisticções ao modelo, tende a concordar com as linhas gerais adotadas por Figueiredo e Limongi, apontando, também, para a importância que os partidos têm enquanto entidades de organização e orientação do comportamento dos parlamentares. Tal importância não se daria no sentido de “defender” qualquer conteúdo ideológico-programático dos partidos, mas de afirmar que eles, enquanto instituições políticas, possuem poder de arregimentar e controlar, minimamente, o comportamento de seus membros parlamentares.

Através dessa postura de recuperação da importância do partido, adotada por Figueiredo e Limongi (1999) nos seus estudos sobre o Congresso Brasileiro, ocorreram avanços significativos na difícil tarefa de apontar o complexo conjunto de fatores e agentes que possuem poder de influência sobre a produção legislativa. Em seus trabalhos, esses autores irão apontar também para: a) o poder de controle dos líderes partidários; b) a necessidade de prestígio, por parte do deputado, junto ao partido, como condição para conseguir posições de destaque como cargos em comissões, etc.; c) a irracionalidade da atuação não partidária do parlamentar individual, que como tal tem poder de influência e de barganha praticamente nulo junto ao executivo, que negocia sempre via partido²⁸.

O problema, ainda segundo estes autores, teria sido a transposição, analítica, das características do processo eleitoral para dentro do Congresso, sem levar em conta seus arranjos institucionais, ou seja, uma supervalorização do sistema eleitoral em detrimento das características institucionais internas ao próprio Congresso, e que regulam seu funcionamento. O problema estaria, portanto, em tentar explicar uma instituição pelos arranjos normativos de outra.

²⁸ Sobre este aspecto, especialmente sobre a “irracionalidade” da ação individual dos parlamentares, ver também, em mais detalhes, Santos (2003).

Os arranjos institucionais do Congresso brasileiro levam a um empoderamento maior dos partidos (ou ao menos dos líderes/caciques dos partidos), mesmo diante das comissões. Se a lógica eleitoral é personalizada, aqui como nos Estados Unidos, a atuação do deputado eleito é bastante distinta nesses dois países, tendendo a ser menos individualizada no Brasil. O deputado individual não tem praticamente nenhum poder, o que o força a cooperar, especialmente com seu próprio partido. Também é preciso lembrar que a distribuição das cadeiras nas comissões é feita de forma proporcional, realizada pelos líderes. Ora, é evidente a necessidade, por parte do parlamentar individual, de prestígio no partido e de histórico de fidelidade, o que lhe assegura confiança para ser indicado. A arena eleitoral deve, portanto, ser tomada como distinta da arena legislativa/parlamentar (PEREIRA, 1995), e os problemas de uma não devem contaminar as análises da outra.

Diversos trabalhos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999 e 2008; LEMOS, 2001; AMORIM NETO & SANTOS, 2002; SANTOS, 2003) têm apontado para a importância do poder de agenda do executivo como elemento que, se não impede, ao menos dificulta de forma significativa a atuação de caráter paroquial dos deputados, forçando-os a comportamentos mais cooperativos, especialmente em termos partidários, o que, por consequência, levaria a comportamentos que originariam decisões e leis cujos efeitos seriam mais difusos.

De um lado, a centralidade e o poder de agenda do Presidente da República. De outro, as negociações e acordos que envolvem apoio parlamentar, são feitos via partido. E, como os deputados individuais dependem dos partidos para conseguirem posições de destaque e apoio institucionalizado (inclusive financeiro), acabam por se comportar de acordo com diretrizes estabelecidas por lideranças partidárias, o que dificulta o comportamento distributivista (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; 2008). Assim,

(...) as normas adotadas internamente resultaram em uma centralização do processo orçamentário em que os interesses gerais da instituição e os específicos da coalizão governamental ganharam precedência sobre os interesses individuais. Essa hierarquia de prioridades se expressa na

importância conferida aos atores institucionais (relatores) e coletivos (comissões e bancadas regionais e estaduais), em detrimento dos parlamentares individuais, no acatamento das emendas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008: 50-1).

Tendo o poder de barganha individual praticamente nulo, o deputado se vê obrigado a cooperar com seu partido e/ou com sua bancada corporativa²⁹ (ou mesmo estadual), o que diminui as chances de apresentar propostas e votar projetos que tenham como resultado benefícios específicos localizados estrategicamente no seu reduto eleitoral.

Samuels (1998) afirma que, na transposição dos modelos analíticos, o pressuposto da reeleição não seria o mesmo no Brasil, dados os baixos índices de reeleição encontrados aqui. O problema, no Brasil, estaria associado à maximização da carreira política num sentido mais amplo, o que remete para cargos de maior destaque no executivo³⁰. Haveria uma diferença fundamental no Brasil: o desprestígio do Poder Legislativo e a concentração de poder nas mãos do Executivo levariam os deputados a fazer de seus mandatos parlamentares apenas um “trampolim” para cargos no Executivo (prefeituras de grandes cidades, governos estaduais, secretarias estaduais, ou mesmo espaço no governo federal por meio de nomeações em ministérios e empresas estatais).

Assim, os altos níveis de renovação do Congresso deveriam ser entendidos a partir dos índices de tentativas de retorno ao Congresso, não apenas em função do percentual de deputados reeleitos. Ou seja, no Brasil, os índices de retorno dos parlamentares ao Congresso por meio da reeleição são menores não necessariamente por que eles têm mais dificuldades para se reeleger, mas também por que, em grande parte,

²⁹ “Bancada corporativa” é um termo geralmente utilizado para designar grupos de parlamentares que, mesmo pertencendo a partidos e estados diferentes, identificam-se e atuam conjuntamente em função de suas fortes vinculações com segmentos específicos da sociedade. Assim temos, por exemplo: a “bancada da bola”, formada por parlamentares vinculados a clubes de futebol; a “bancada evangélica”, formada por líderes de igrejas pentecostais e neopentecostais; a “bancada ruralista”, formada por parlamentares que defendem interesses do agronegócio; e assim por diante.

³⁰ Sobre este aspecto, ver também Mainwaring (2001) e Santos (2003).

não desejam fazê-lo. O índice de reeleição deve, portanto, ser calculado em função da proporção de deputados que efetivamente procuram se reeleger, não apenas em função do número daqueles que de fato conseguem fazê-lo³¹.

Por sua vez, Santos (1997; 2003) chama a atenção para a maior coesão intra-partidária no período pós-1988 em relação àquela encontrada entre 1946 e 1964. Segundo o autor, isso estaria relacionado ao poder de agenda do executivo, que leva à necessidade de negociação do presidente com os partidos enquanto unidades políticas (mesmo que de fato possam não o ser). Num governo de coalizão, são os partidos os agentes de negociação (barganha, trocas, etc.), não os parlamentares individuais. Estes, inclusive (e novamente) sob a perspectiva da teoria dos jogos, não possuem poder nem garantias suficientes para apresentar qualquer ameaça ao Executivo, o que lhes retira quase que totalmente o poder de barganha individual.

O problema, contudo, apesar da importância e pertinência das análises, permanece, na medida em que se recai na necessidade de tratar da natureza dos partidos brasileiros e da forma como se organizam, como definem suas estruturas de poder e de comando, e como se dão as correlações de forças intrapartidárias. Afirmar a importância dos partidos não pode ser tomado como equivalente de se afirmar a importância de visões de mundo minimamente claras e institucionalizadas. Antes, no caso brasileiro em especial, pode apenas indicar o poder de controle e de comando de grupos que controlam as estruturas partidárias como sendo propriedade sua.

Neste sentido, pode-se afirmar que o fato de os líderes partidários exercerem grande poder de determinação sobre os parlamentares (seja como condição de recompensa ou sob ameaça de punição) não significa que os partidos enquanto instituições é que são fortes, estruturados e ideologicamente orientados. Tradicionalmente os partidos brasileiros são estruturas criadas de cima para baixo

³¹ Contudo, existe também o “outro lado da moeda”. Muitos deputados – embora seja difícil identificá-los claramente – até desejariam concorrer à reeleição, mas não o fazem por que “sabem” possuir pouca ou nenhuma chance de conseguí-la. Ao longo do trabalho, retomaremos esse debate.

(MAINWARING, 2001) e centradas nos interesses de poucos “caciques” que se comportam como seus donos, utilizando as estruturas partidárias como instrumento de realização de seus próprios interesses. Afirmar que os líderes dos partidos exercem influência sobre o comportamento dos parlamentares não é o mesmo que afirmar que os partidos têm poder institucional enquanto partidos. O poder, portanto, é dos líderes, não da instituição política chamada partido, de modo que também os interesses que supostamente se apresentam como sendo “interesses partidários” poderão mudar, de acordo com a mudança de interesses desses líderes, ou mesmo com a perda de influência de alguns deles junto à estrutura partidária³². Como se vê, é preciso trazer à baila, uma vez mais, todo o debate já realizado acerca dos controles oligárquicos nos estados (e indiretamente, nos partidos, na medida em que distintos estados são redutos tradicionais de determinados partidos) e dentro das estruturas partidárias.

Não menos importante, por outro lado, é o fato de que um grande número de parlamentares muda de partido com imensa facilidade, o que lhes permite, por exemplo, sair do partido com o qual não compartilham opiniões a respeito de determinados temas e projetos a serem votados³³. Assim, se o deputado descontente ou indisciplinado mudar de partido (ou for expulso dele), a disciplina e a coerência interna desse partido irá aumentar, mas isso não significa poder de controle

³² Partidos tradicionais no cenário político brasileiro como PMDB e DEM (antigo PFL) historicamente são arenas de disputas de líderes regionais, os quais lutam entre si para assegurar e ampliar suas influência e poder de comando nacionalmente. No caso do DEM, ex-PFL, o exemplo da disputa entre dois grupos comandados (até recentemente), respectivamente, por Antônio Carlos Magalhães e Jorge Bornhausen, é bem ilustrativo desse fenômeno. Fenômeno que, recentemente (especialmente a partir da definição do candidato do partido às eleições presidenciais de 2006, decisão tomada, simbolicamente, durante um jantar “fino” entre caciques do partido), tem dado grandes indícios de estar a se consolidar também no interior do PSDB.

³³ Embora em outubro de 2007 o Superior Tribunal federal – STF – tenha decidido, com base em apontamentos genéricos da Constituição de 1988, pela obrigatoriedade da fidelidade dos políticos eleitos em relação aos seus partidos, os resultados e consequências dessa decisão ainda precisarão de tempo – e novos estudos – para poder ser percebidos. Além disso, como nosso recorte de pesquisa vai até o final da legislatura iniciada em 2003, ou seja, dezembro de 2006 (embora os deputados só tenham entregue os cargos efetivamente em fevereiro de 2007) tal decisão não exerce influência sobre o objeto que pretendemos investigar.

partidário nem coerência ideológico-programática. Nas palavras de Ames (2003: 242):

Considerando a facilidade com que os deputados trocam de partido, por exemplo, o que parece ser disciplina talvez seja uma ilusão. Se os líderes tentam punir os dissidentes, eles se bandeiam para outro partido. Em consequência, aumenta a disciplina no partido que perdeu seus membros. Havendo um número suficiente de opções de legendas para os desertores, a unidade dos partidos que os recebem não necessariamente cai. Durante o governo Sarney, o PMDB perdeu deputados para o PSDB, à esquerda, e para o PFL, à direita. No curto prazo, a disciplina do partido aumentou. Em suma, quando políticos migram com facilidade entre agremiações, o partido em si é um alvo móvel.

Adotando como orientação axiológica elementos da teoria da escolha racional, sem desconsiderar certos aspectos institucionais, o que o autor tenta demonstrar é que, se as instituições (partidos, Congresso, sistema eleitoral) possuem algum tipo de influência sobre o comportamento político dos parlamentares, nem por isso elas devem ser assumidas como estruturas capazes de frear os anseios e estratégias particulares dos deputados. Deputados que buscam, prioritariamente, ganhos pessoais. Afinal, diz Ames (2003), essas mesmas instituições são, em última instância, objetos de controle e manipulação por parte dos próprios parlamentares, que usam todas as possibilidades por elas apresentadas para maximizarem seus ganhos, e as alteram ou as sobrepujam quando necessário e/ou quando lhes aprouver.

O drama do sistema político brasileiro não está no fato de beneficiar as elites; o problema é que o sistema beneficia antes de tudo a ele mesmo – isto é, os políticos e os funcionários públicos que o administram (...). No caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos (AMES, 2003: 18).

Dito de outro modo, se as instituições delimitam o campo de possibilidades dentro do qual os parlamentares agem, isso não impede os mesmos de agirem, estrategicamente, em função de seus projetos e motivações pessoais. O sistema político brasileiro é, segundo este argumento, altamente permissivo e incentivador de carreiras políticas pautadas em estratégias personalizadas, premiando inclusive aqueles políticos que mais lançam mão de expedientes que envolvem acordos pessoais, arranjos com caciques locais, infidelidade partidária, barganhas, decisões meramente conjunturais. O problema, neste sentido, não é que as instituições políticas brasileiras não funcionem minimamente; o problema é que elas são muito ruins, ineficientes no cumprimento dos preceitos básicos das instituições democráticas.

Mais que modelos opostos ou contraditórios, as diferentes perspectivas apresentadas apontam para a possibilidade – ou mesmo necessidade – de buscarmos uma forma capaz de combinar essas metodologias e modelos analíticos distintos de forma a construir uma perspectiva de complementaridade. Weberianamente falando, talvez os modelos aqui apresentados sejam mais produtivos, como instrumentos de análises, se tomados como “tipos ideais”, que não existem propriamente em sua forma “pura” na realidade, mas que servem como ferramentas teórico-metodológicas para nos ajudar a compreender, de forma mais ampla, os fenômenos dos quais estamos a tratar.

2.3 “COMBINANDO AS PERSPECTIVAS”: A INFLUÊNCIA DA TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E A INCLUSÃO DA CONEXÃO ELEITORAL

Carvalho (2003), em exaustivo trabalho de natureza quantitativa, também realizou importante estudo, no qual tenta fugir à oposição de teorias. Para isso, procura testar as hipóteses delas decorrentes numa tentativa de verificar o potencial e a profundidade de explicação de cada uma, mais num exercício de aproximação e complementaridade do que de confronto, o que era característica marcante da maior parte dos trabalhos anteriores. A partir desta perspectiva, uma das primeiras coisas que se precisaria fazer é relativizar o aparente escandaloso preceito do nosso sistema eleitoral que permite um enorme número de candidatos a cada disputa, o que supostamente comprometeria não só o próprio sistema, mas também sua análise. É preciso diferenciar, como diz o autor, entre candidatos envolvidos na disputa e candidatos efetivos, ou seja, aqueles que são realmente competitivos, os quais correspondem a menos da metade do conjunto dos primeiros³⁴.

Juntamente com Ames (2003), Carvalho (2003) aponta para importantes possibilidades de pesquisa sobre o comportamento dos parlamentares brasileiros. Partindo de uma matriz predominantemente neo-institucionalista com uma marcante postura oriunda dos modelos da escolha racional, nos parece frutífera a adoção, em termos metodológicos, de alguns pressupostos, apontados por esses autores:

- a) Tomar os deputados individuais, e não os partidos, como objeto de análise;

³⁴ Embora, como discutiremos adiante, este argumento aparentemente desconsidera o debate que enfoca não a competitividade eleitoral, mas as estratégias de partidos e coligações em períodos eleitorais. Apesar de o número de “candidatos efetivos” ser realmente pequeno em relação ao total de candidatos envolvidos na disputa, isso não torna totalmente desimportante o papel dos perdedores. Ao considerarmos o quociente eleitoral, percebe-se que mesmo aqueles candidatos com baixa votação são importantes, seja por que contribuem para que o partido alcance o quociente, seja por que “roubam” votos dos candidatos de coligações concorrentes. No fundo, os próprios partidos possuem uma lista, restrita, de candidatos importantes, com reais chances de eleição. Os demais constituem parte da estratégia para maximizar as chances de atingir o quociente e assegurar a(s) vaga(s), geralmente em troca de promessas de cargos no governo em caso de uma vitória da mesma coligação para as eleições majoritárias.

- b) Assumir que os congressistas buscam maximizar suas chances de reeleição, ou potencializar as chances de eleição para um cargo no executivo (MAINWARING, 2001) tendo em vista a longevidade e/ou ascensão de suas carreiras políticas;
- c) Além de um esforço constante para tentar atender seus interesses pessoais – transferência de recursos para seus distritos, atenção às demandas dos “caciques” com os quais fez acordos locais para se eleger, etc. – os parlamentares buscam, constantemente, capitalizar os efeitos positivos e socialmente positivados das ações governamentais, mesmo que não tenham se esforçado ou mesmo concordado com sua implantação. Ou seja, os esforços permanecem mesmo depois das decisões tomadas, e mesmo se intensificam depois delas. Isso por que os parlamentares precisam reivindicar, junto à população, os créditos pelas obras e serviços governamentais (*credit claming*). E, de preferência, especialmente naqueles casos em que a iniciativa da transferência do recurso/benefício foi sua, precisam fazer com que esses créditos sejam apenas seus, pois é isso que lhe assegurará, especialmente, chances de reeleição, prestígio dentro dos grupos partidários, comando e reputação positiva diante dos grupos políticos locais, etc.;
- d) Embora as instituições como os partidos, as regras de organização e funcionamento do Congresso, o sistema eleitoral e as relações com o Executivo, sejam importantes incentivos à delimitação das estratégias, os agentes políticos se apropriam dessas regras e dessa institucionalidade de forma racional e estratégica, maximizando o potencial de realização de seus objetivos, especialmente eleitorais. Ou seja, as regras e as instituições apresentam certos limites e incentivos ao comportamento dos parlamentares, mas estes podem ser compreendidos como agentes racionais com interesses e estratégias individuais. Aqui se encontra um dos principais pontos de distinção entre as posições defendidas nos trabalhos de Figueiredo & Limongi (1999) e Ames (2003): enquanto o segundo enfatiza a capacidade dos parlamentares individuais se “utilizarem” das regras, a seu favor, o primeiro enfatiza os limites a esta tentativa, estabelecidos, segundo eles, pelas regras do jogo. Não há, nesse

sentido, diferenças no que diz respeito aos pressupostos neo-institucionalistas e da escolha racional; as diferenças dizem respeito à avaliação dos limites estabelecidos aos atores pelas regras do jogo (que Ames julga serem frouxas o suficiente para não serem limites eficientes à ação individualista, enquanto Figueiredo & Limongi afirmam o contrário) e à capacidade dos atores em forjar as regras do jogo (em relação ao que Ames parece estimar uma maior capacidade dos atores individuais para forjá-las).

- e) A potencialização e maximização das carreiras políticas, seja pela reeleição ao Legislativo (ARNOLD, 1987), seja pelo ingresso no Executivo (MAINWARING, 2001), é uma importante chave explicativa para compreender o comportamento dos parlamentares, especialmente a partir da delimitação de suas estratégias e comportamentos individuais. Esse individualismo/distributivismo, mesmo que predominante, não significa que o Congresso Nacional seja o *locus* da irresponsabilidade absoluta; os congressistas precisam também manter o mínimo de estabilidade governamental, o que implica também na necessidade de equilíbrio fiscal e orçamentário do governo, pelo qual eles também poderão ser “cobrados” pelos eleitores e por adversários, especialmente nas eleições seguintes (ARNOLD, 1987).

Por isso, a análise das instituições e dos arranjos legais que “regulam” o funcionamento do Congresso não é suficiente para compreender, a fundo e efetivamente, por que os deputados agem dessa e não daquela forma, por que fazem determinadas escolhas e não outras. As instituições, de algum modo, delimitam o que e como os deputados podem ou não podem fazer, mas não são capazes de determinar, muito menos de explicar, o que eles efetivamente fazem ou deixam de fazer; embora elas nos ajudem a compreender por que os parlamentares fazem determinadas coisas do jeito que fazem, não são suficientes para explicar por que eles fazem exatamente o que fazem, e por que deixem de fazer aquilo que não fazem. As escolhas e comportamentos dos parlamentares precisam ser compreendidos a partir de como eles se comportam, como agentes racionais, diante dessas regras e instituições;

como se “apropriam” delas, como fazem para fugir ao seu controle, e como, eventualmente, as modificam para atender seus próprios interesses.

Segundo Mainwaring (2001: 23) a justificação para utilização da perspectiva da escolha racional é que:

Em alguns pontos, a escolha racional produz melhores *insights* sobre os partidos políticos brasileiros e políticos do que o institucionalismo histórico³⁵. Teóricos da escolha racional acreditam que as pessoas aderem às instituições por razões instrumentais. Em contraste, institucionalistas históricos argumentavam que as pessoas e grupos desenvolvem identidades e lealdades que os conduziram inicialmente a dar apoio à instituição (...). Embora essa alegação dos institucionalistas seja válida no contexto de instituições fortes e bem enraizadas, não é particularmente frutífera para a explicação do sistema político brasileiro de 1985 a 1997. Atitudes instrumentais em relação aos partidos prevaleceram. Nem os políticos nem os eleitores foram leais a partidos quando estes não serviram aos seus interesses.

Contudo, é preciso fazer algumas considerações. Nem mesmo sob sistemas de distritos uninominais, como o estadunidense, se tem consenso sobre um padrão de comportamentos parlamentares distributivistas, seja: por uma simples questão de interesses; como compromissos com grupos específicos assumidos como condição para viabilizar a eleição³⁶; como forma de manter a estabilidade macroeconômica e fiscal para não ser acusado, pelos eleitores e (principalmente) por adversários, como responsável por crises nacionais (ARNOLD, 1987); ou ainda como recurso de tomada de posição em relação a determinados temas que podem, no futuro, em função de uma

³⁵ Embora o autor faça uma distinção entre o (neo)institucionalismo filiado à escolha racional e o (neo)institucionalismo histórico, em nosso entendimento os autores até aqui apresentados, dentro das três correntes teórico-metodológicas, podem ser tomados como tributários do (neo)institucionalismo filiado à escolha racional.

³⁶ Como mostramos anteriormente, diferentes modelos teóricos são utilizados para explicar o comportamento dos parlamentares nos Estados Unidos.

projeção de voto prospectivo, lhe render a confiança de um maior número de eleitores (ARNOLD, 1987). Então, até que ponto seria necessário relativizar a afirmação para o caso brasileiro, onde o sistema é nominal com lista aberta e há baixa institucionalização dos partidos?

Deputados eleitos com votação concentrada em um ou poucos distritos, nos quais é eleitoralmente dominante, geralmente dependem dos prefeitos e lideranças políticas (“caciques”) locais para se (re)eleger, e esses prefeitos e lideranças dependem dos deputados para conseguir recursos para seus municípios – o que acaba por motivar o distributivismo. Mas será que isso valeria de forma igual para os deputados de regiões metropolitanas, que dificilmente dominam eleitoralmente seu distrito (informal) e, portanto, terão provavelmente grandes dificuldades para capitalizar, individualmente, os méritos de feitos políticos para aquela região? E para aqueles que possuem votação não concentrada, dispersa por várias regiões do estado? Ames (2003) parece acreditar que as especificidades do Brasil não constituem grandes empecilhos para importação do modelo.

Os deputados buscam suporte para suas promessas de campanha no legislativo. Optam por bens geograficamente desagregados, por programas *pork-barrel*, quando a demanda por bens públicos é forte, relativamente estável e específica a um distrito, e quando o sistema decisório é fragmentado e não integrado. O Brasil é caracterizado pela existência de estados poderosos agindo de acordo com seus interesses próprios (...). Ao lado disso, enormes desigualdades regionais deixam alguns municípios tão pobres que o emprego governamental e subsídios são fontes fundamentais de renda. Consequentemente, a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis (AMES, 2003: 68).

No entanto, a importação do modelo distributivista adotado nos Estados Unidos precisa de algumas adaptações para o caso do Brasil, pois as regras eleitorais possuem diferenças fundamentais (uninominalismo distrital nos EUA, embora o voto também seja personalizado, e lista aberta com voto não distrital no Brasil). Assim, embora as tipologias possam até ser utilizadas como referencial para

análises feitas aqui, é preciso um trabalho teórico-metodológico consistente, tendo em vista a contextualização dos estudos.

As peculiaridades do sistema brasileiro impedem que se aplique uma análise que contemple apenas um padrão de comportamento dos parlamentares. Existem muitas variáveis que podem interferir na atuação parlamentar. Por exemplo, à medida que o distrito se amplia, em tamanho ou magnitude, a tendência é de que o personalismo diminua (CARVALHO, 2003). Se a base geográfica e, portanto, a natureza dos votos do parlamentar muda, é de se esperar que seu comportamento também mude, ao menos um pouco, se concordamos que a noção de conexão eleitoral possui algum potencial explicativo. Ames (2003), apesar de fazer testes a partir de distintos padrões de votação dos deputados, acaba por concentrar o comportamento dos parlamentares todos na lógica do particularismo. Embora esse particularismo possa ser uma prerrogativa dominante – e existem fortes inícios de que efetivamente seja – no comportamento parlamentar, nos parece muito simplista afirmar que ela seja a única. Se fosse, a própria noção de conexão eleitoral perderia todo o seu potencial explicativo.

Parece plausível acreditar, como argumenta Carvalho (2003) que o comportamento distributivista será diretamente proporcional ao índice de concentração de votos do parlamentar. Ou seja, aquele parlamentar cuja votação é dispersa, distribuída em vários municípios e em regiões distintas dentro do estado e que não é o mais votado em nenhuma dessas regiões, tenderia a não apresentar comportamento distributivista pela dificuldade de capitalizar, sozinho, os benefícios de obras e recursos, por exemplo. O que não significa que, do ponto de vista do parlamentar individual, essa não seja uma estratégia desejada, buscada constantemente. O fato é que, dado o perfil de sua votação e os consequentes arranjos e implicações que isso tem sobre seu mandato e sobre como se relaciona com o Congresso, com os partidos, com os líderes locais e com os eleitores, o distributivismo puro e simples pode não lhe ser assim tão favorável quanto seria se ele tivesse sido eleito com votação concentrada e dominante. Se o distributivismo é o principal objeto de busca pelos parlamentares, devido ao seu retorno

político-eleitoral, nem sempre é a estratégia mais adequada em função de fatores como perfil de votação, por exemplo.

Em muitos casos, o comportamento partidário, coordenado, é a melhor estratégia. Assim, o Congresso, mesmo que cheio de parlamentares que, individualmente, buscam maximizar suas carreiras e, para isso, buscam o distributivismo, é também capaz de produzir políticas/leis de abrangência geral, cujos benefícios são difusos. Mas isso não significa que, individualmente, os parlamentares tenham elegido esse benefício difuso como prioridade. Ele é, frequentemente, resultado da falta de opções distributivistas, da necessidade de cooperação entre os congressistas, e da necessidade de “obediência” a comandos partidários e/ou do governo (ARNOLD, 1987). Enfim, existem situações onde o individualismo e os objetivos distributivistas acabam produzindo, como um de seus efeitos, políticas de cunho difuso que produzem benefícios gerais, sem que isso signifique que os deputados tenham deixado de ser individualistas e distributivistas; ao contrário, são resultado desses últimos.

Portanto, uma de nossas intenções foi justamente testar o impacto da variável concentração/dominância dos votos sobre o comportamento dos parlamentares. Acreditávamos que os deputados com votações fragmentadas e menos dominantes apresentariam comportamento mais universalista, pela influência da geografia do voto (dificuldade de ser dominante e, portanto, dificuldade de *credit claiming*). Ou seja, a noção de conexão eleitoral tornaria possível a projeção das consequências de um comportamento particularista nesse caso: na impossibilidade de capitalizar, sozinho, os ganhos eleitorais de uma conquista de ordem distributiva, os deputados tenderiam a apresentar um comportamento mais universalista, o que lhes permitiria possibilidades de conquistar o eleitorado com interesses que não são delimitados por necessidades regionalizadas, mas sim por aspectos de ordem temática. A identificação com os eleitores seria buscada por meio de *issues* específicos, não de forma territorial. Mas voltemos, por ora, à análise da literatura.

Se durante a década de 1990 predominaram os estudos com enfoque teórico partidarista (especialmente com Figueiredo e Limongi,

1995; 1999), recentemente essa tendência de complexificação e sofisticação das análises (AMES, 2003; CARVALHO, 2003), adotando perspectivas integradas e complementaridade entre os modelos, tem apresentado ganhos importantes. Dentre eles, destaca-se ainda o fato de que se passa a tomar, como fundamental, não apenas os arranjos institucionais dentro dos quais os parlamentares atuam, mas a forma como estes se apropriam das possibilidades e dos “caminhos” oferecidos pelas instituições para maximizar seus ganhos, especialmente individuais.

Ames (2003), ao apontar para a predominância do particularismo no caso brasileiro, enfatiza a impotência das estruturas partidárias para controlar e orientar, programaticamente, o comportamento de seus parlamentares:

Partidos importantes e eleitoralmente bem sucedidos se distribuem por todo o espectro ideológico. Alguns abraçam opiniões muito afastadas, até hostis; outros abrigam deputados sem nenhuma afinidade ideológica. A liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e muitos deputados, talvez a maioria, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos de interesses específicos dos seus redutos eleitorais. No Brasil, os partidos raramente se congregam em torno de questões de interesse nacional, e, em consequência, o Congresso quase nunca investe seriamente nos problemas econômicos e sociais mais graves (AMES, 2003: 21).

O problema estaria, assim, não na falta de instituições políticas minimamente fortes, mas no fato de que elas são incapazes de constranger a busca individual por vantagens, que regula o comportamento dos parlamentares ao longo do tempo. Ou pior, as instituições inclusive criariam incentivos para esse tipo de comportamento. Trata-se de um modelo teórico no qual as instituições aparecem apenas como elementos de um contexto estratégico, na medida em que delimitam o campo de possibilidades das condutas individuais de exclusivo interesse pessoal. Grande parte da inoperância ou ineficiência do Congresso estaria, assim, no excesso de *veto players*,

consequência justamente da predominância dos interesses pessoais, conjunturalmente delimitados, e na fragilidade das estruturas institucionais (principalmente o sistema eleitoral).

Ainda dentro da perspectiva neo-institucionalista, Santos (1999) aponta para um problema associado a um dos principais pressupostos axiológicos do modelo distributivista, e que não é discutido, metodologicamente, por este modelo, qual seja, o pressuposto de que os deputados sabem exatamente quem são e o que querem seus eleitores. Afinal, segundo o autor, só tendo profundo conhecimento de onde estão, de quem são e de que desejos possuem os seus eleitores, ou ao menos a grande maioria deles, é que o deputado poderia, em termos de atuação parlamentar, atuar de forma a lhes agradar. Além disso, dada a não distritalização (ao menos institucional/formal) do voto, é muito difícil encontrar alguma homogeneidade nas demandas. Dificilmente algum deputado atinge o quociente eleitoral sozinho, o que significa que, para se eleger, ele conta com os votos de outros candidatos do partido e/ou da coligação, o que denotaria uma insuficiência da noção de conexão eleitoral.

O sistema eleitoral é mais complexo do que poderia imaginar o adepto da teoria do voto personalizado. Em primeiro lugar, o número de deputados eleitos com seus próprios votos é ínfimo. Em segundo, a magnitude da transferência dos votos nominais derrotados é avassaladora. Em terceiro, e talvez o mais importante, a transferência de votos ocorre não apenas intra-partidos, mas também entre partidos por conta das alianças e coligações eleitorais. Em suma, a teoria do voto personalizado não pode funcionar para o Brasil por que os deputados brasileiros não conhecem a sua verdadeira *constituency* eleitoral. Eles não possuem idéia aproximada de onde vieram os votos que contribuíram para sua eleição, por isso, não podem conhecer a preferência de seu eleitorado. Finalmente, se são ignorantes a respeito de sua base eleitoral, e, por conseguinte, sobre a preferência de seus eleitores, não podem também pautar seu comportamento legislativo visando satisfazer tais preferências (SANTOS, 1999: 121).

Adotando outra postura teórica, embora concorde que o individualismo atomista não dá conta de compreender a complexidade que envolve o comportamento parlamentar no Brasil, Carvalho (2003) afirma que o deputado conhece sim exatamente de onde vieram os seus votos personalizados, e é em função deles que atua.

Se é verdade que pouquíssimos deputados alcançam o quociente eleitoral, não é menos verdadeiro o fato de que conhecem, de forma mais ou menos precisa, o montante do “fundo” de votos de transferência do qual partem. Os demais votos que complementam esse fundo, ou seja, a votação personalizada do deputado é a que conta. Com toda certeza nossos representantes conhecem a proveniência desses votos, o que não desqualifica, portanto, a idéia da conexão eleitoral (CARVALHO, 2003: 38).

Além disso, considerando, a partir da teoria da escolha racional, que o objetivo central do parlamentar é maximizar sua carreira política, mesmo não conseguindo se eleger apenas com seus votos, são estes que servem de referência para sua atuação. Ora, o que o deputado precisa é assegurar que esses votos continuarão sendo seus na próxima eleição, afinal nela ele também poderá contar com os votos do partido para complementar sua votação e atingir o coeficiente eleitoral. Ademais, sabendo a região (distrito informal) de onde vêm seus votos, ele pode muito bem assumir que é também nela que pode aumentar seu índice de votação e atuar no sentido de favorecer esta mesma região por meio do seu mandato.

O deputado tem a possibilidade de verificar, separadamente, de quais municípios, de quais zonas e sessões eleitorais vieram os seus votos. Essas informações, mesmo que relativamente genéricas, são conectadas com as estratégias de campanha adotadas, com os acordos eleitorais feitos, com os apoios com os quais contou na campanha. Assim, o deputado possui sim uma idéia bastante precisa da origem dos seus votos e, conseqüentemente, do perfil geral dos seus eleitores.

Porém, este argumento é teoricamente frágil. Isso por que saber “de onde” vieram os votos, no raciocínio de Carvalho (2003), é tomado

como equivalente de saber “de quem” eles vieram. E essas, definitivamente, não são coisas intercambiáveis. Vontades, demandas, opiniões sobre *issues* específicos, não podem ser tomados como meros reflexos de distintos territórios, principalmente em distritos/municípios com população maior e mais diversificada. Ou seja, mesmo que o deputado saiba exatamente de qual distrito ou zona eleitoral vieram seus votos, ainda assim carece de informações acerca da identidade e, principalmente, das concepções de mundo e das “vontades” de seus eleitores. E essas identidades, concepções de mundo e vontades, é preciso lembrar, embora possam ser influenciadas pela territorialidade, não são necessariamente determinadas por ela³⁷. Mainwaring (2001), em importante trabalho centrado na perspectiva distributivista, ao tempo em que tenta demonstrar a ineficiência do modelo partidário, apresenta um conjunto de argumentos que apontam para uma acentuada indisciplina partidária no Congresso Brasileiro, em grande parte fruto de uma também fraca institucionalização e organização dos partidos (com exceção dos partidos situados à esquerda, marcadamente o PT)³⁸. O poder dos partidos seria mais fruto do arranjo das regras de funcionamento do Congresso que de regras e controles intra-partidários ou mesmo de identidade ideológica clara. Segundo o autor, os partidos brasileiros possuem baixa institucionalidade, o que abre espaço para os comportamentos individualizados.

Institucionalização refere-se ao processo pelo qual uma prática ou uma organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, quando não universalmente aceitas. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e condutas, baseados na premissa de que essa prática ou orientação irá prevalecer num futuro previsível. Em política, institucionalização significa que os atores políticos têm

³⁷ Esse debate será retomado adiante, na seção de apresentação e análise dos dados, especificamente aqueles que tratam da relação entre o perfil de votação, as características do distrito e atuação dos deputados.

³⁸ É importante lembrar que o estudo de Mainwaring refere-se a um período anterior a 2003, quando o Partido dos Trabalhadores fazia oposição ao então governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. Isso, como já afirmamos, possui grande importância, pois reflete um quadro que, como será demonstrado com os dados, adiante, mudou bastante com a ascensão do PT à Presidência da República.

expectativas claras e estáveis sobre a conduta de outros atores (MAINWARING, 2001: 25).

Ora, é justamente aí que estaria o problema. O sistema partidário brasileiro se caracterizaria por instabilidade nos padrões de competição eleitoral, baixa legitimidade, fracas raízes sociais (dos partidos), organização partidária fraca ou quase inexistente, domínio oligárquico no interior das estruturas partidárias. Esse conjunto de fatores levaria à baixa institucionalidade de nosso sistema, o que teria como efeito, além de um enfraquecimento da própria democracia como modelo político e de governo, o comportamento atomizado dos parlamentares. Os partidos brasileiros, ainda segundo Mainwaring (2001), não possuem identificação com clivagens sociais específicas, o que lhes dificulta um enraizamento social, além de criar entraves a uma atuação parlamentar focada em grupos de interesse claramente identificáveis. Não que essas clivagens não existam. O fato é que os partidos não são capazes de criar uma relação de identidade com elas, ou por que são incapazes mesmo, ou por que não querem, tomando a não construção de uma identidade específica como potencializador de votos, na medida em que isso abriria a possibilidade de conquistar eleitores de todos os segmentos sociais (partidos *catch-all*). A volatilidade eleitoral aumenta, assim como a instabilidade e o voto personalizado. Os partidos (à exceção de poucos partidos de esquerda, notadamente o PT), no Brasil, seriam estruturas criadas de cima para baixo, idealizadas por elites para satisfazer seus projetos particulares, não enraizados na sociedade.

Para que isso se perpetue, são decisivos dois elementos característicos de nossa democracia: o sistema eleitoral (lista aberta, voto personalizado, atuação individual, enfraquecimento dos partidos); e regras de seleção de candidatos (a descentralização das escolhas impede o controle mais direto do partido). Em oposição a Figueiredo e Limongi (1999), Mainwaring (2001) vê no sistema político brasileiro um arranjo que incentiva amplamente patronagem em seu sentido personalizado, mesmo nas relações entre Executivo e Legislativo, o que

torna os partidos fracos e atribui poder individual aos deputados para barganhar e apresentar atuações focadas no localismo de seus redutos eleitorais, como postura racional-estratégica que tem, como fim último, a viabilização da reeleição ou a candidatura a um cargo maior (predominantemente no Executivo). Apenas a estrutura partidária não é suficiente para assegurar apoio e formalizar alianças. São necessárias negociações individualizadas, cujas pautas são geralmente ganhos localizados que possam se converter em vantagens eleitorais (localizadas) para os deputados.

Mainwaring (2001), com este raciocínio, agrupa-se aos autores que, segundo Figueiredo e Limongi (1999), transferem para a arena legislativa os problemas (“defeitos”) do sistema eleitoral brasileiro. Estes últimos não compartilham a idéia de que o sistema incentiva a patronagem, no seu sentido atomizado, entre os parlamentares individuais e o Executivo. Antes, a vêem como um dos elementos importantes para o predomínio do Executivo no processo legislativo, mas não como processo que se dá a partir de uma negociação direta entre o Presidente e os parlamentares, individualmente, e sim como algo que precisa da mediação das lideranças partidárias. É essa necessidade de mediação que dá força, aos líderes dos partidos, para coagir seus liderados – os quais, se “obedecem”, não o fazem, necessariamente, por convicções ideológicas, mas como condição de sobrevivência político-partidária e parlamentar.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (199) não pleiteiam que os partidos sejam fortes, por assim dizer, “antes” e “fora” das negociações com o Executivo, por conta de seu enraizamento social e identidade junto ao eleitorado, ou mesmo por sua legitimidade. O que eles defendem é que os partidos não precisam ser fortes neste sentido. O fato de o Presidente dispor de um conjunto de vantagens (entre elas os recursos de patronagem) e de os líderes, no Congresso, disporem de certos recursos (nomeação de parlamentares para cargos em comissões, decisão sobre o que entrará na agenda de votação, influência na mediação para distribuir os recursos da patronagem) faz com que possa se dar uma negociação entre Presidente e esses líderes. Na realidade, a força não estaria no partido, mas nos líderes dos partidos no Congresso.

O processo envolve grande complexidade, mas o argumento de fundo é de que os partidos não precisam ser (e, de fato, não são) fortes “fora do Congresso”, na arena eleitoral, para que tenham relevância “dentro do Congresso”, na arena legislativa, nas negociações que precedem as votações em plenário.

Novamente, temos a questão da “irracionalidade” da atuação do parlamentar individualmente, dada a sua praticamente nula capacidade de barganha individual, seja diante do governo, seja diante das estruturas do próprio Congresso. De um lado, temos que do ponto de vista do deputado a atuação individualizada é arriscada demais dado o poder concentrado nas mãos do Executivo. No que diz respeito à política orçamentária, por exemplo:

Tendo em vista o controle que exerce sobre a elaboração e a execução orçamentárias, o Executivo se encontra em posição estratégica para induzir a cooperação dos parlamentares, que têm pouca capacidade de extrair benefícios individualmente. Portanto, para influenciar a distribuição de recursos orçamentários e pleitear um mandato junto ao eleitorado, o curso de ação racional para o deputado é atuar por meio dos partidos. Nesses termos, entende-se por que delegam poderes aos líderes partidários” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008: 14).

E do ponto de vista do governo não ocorre o contrário. Este também prefere a negociação direta com as estruturas partidárias, dada a dificuldade, o risco e a incerteza de fazê-lo com cada deputado, individualmente.

Do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos é mais vantajoso por que o apoio obtido é mais estável e previsível no longo prazo, reduzindo os custos de transação que incorreria na negociação caso a caso (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008: 14).

De qualquer modo, tanto o poder de barganha individual dos parlamentares (ou a falta dele) quanto a conveniência da negociação partidária, institucionalizada, do ponto de vista do governo, configuram um quadro que pouco favorece o atomismo na atuação parlamentar.

Dentro deste contexto, acreditamos que os argumentos de Figueiredo e Limongi (1999), por serem menos extremados e, conseqüentemente, menos generalizantes, podem oferecer uma chave explicativa mais produtiva para compreender o comportamento no Congresso (tanto de parlamentares individuais quanto de partidos e líderes partidários). Especialmente por que, se por um lado atentam para a importância e o poder de controle dos partidos, mesmo que através de suas lideranças, não necessariamente excluem da análise a dimensão individualista, distributivista e estratégica dos parlamentares.

2.4 A OPERACIONALIZAÇÃO DA CONEXÃO ELEITORAL COMO CHAVE EXPLICATIVA: (NOVAMENTE) A IMPORTÂNCIA DE AMES E CARVALHO

Os estudos de Ames (2003) e Carvalho (2003) já foram mencionados e analisados anteriormente, no contexto geral dos estudos sobre o Congresso e os congressistas no Brasil. Contudo, por se tratar dos principais marcos teórico-metodológicos no que diz respeito aos estudos que adotam, no Brasil, a conexão eleitoral como variável privilegiada nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar dos congressistas, optamos por tratar, separadamente, dos pressupostos e dos principais resultados apresentados por estes autores.

Ames (2003) acrescenta à análise a peculiaridade do sistema brasileiro, especialmente em função da existência de vários atores com poder de veto (Presidente da República, comissões, Presidente da

Câmara), os chamados *veto players*³⁹. Ainda, a origem de tudo isso estaria no sistema eleitoral. A novidade de Ames, contudo, está na inserção da espacialidade geográfica relacionada à eleição dos deputados como vetor de grande importância para compreensão dos processos e comportamentos parlamentares. Ou seja, o autor assume o perfil de distribuição geográfica dos votos que elegeram o parlamentar como fator de compreensão das estratégias que este utiliza ao longo de seu mandato. Para isso, apresenta uma tipologia com quatro modelos de votação possíveis: concentrada/dominante; concentrada/não-dominante; fragmentada/não-dominante; e fragmentada/dominante.

Os deputados com votação concentrada dominante seriam aqueles cuja grande maioria dos votos se concentra em um ou poucos distritos, contíguos ou não, nos quais o referido deputado também é o mais votado, ou seja, detém a maioria dos votos desses distritos. É mais comum entre deputados cuja base de votação se concentra em pequenos municípios. Esses deputados, segundo Ames (2003) tenderiam a um comportamento mais distributivista, voltado a transferências de recursos e benefícios localizados para os distritos que domina, como forma de assegurar seu capital eleitoral e, conseqüentemente, sua importância política – pela maior possibilidade de *credit claiming*. A maior importância destes distritos informais (os municípios) para sua eleição se transformaria na maior importância dada pelo deputado a estes mesmos distritos na hora de canalizar esforços para transferir recursos desagregados.

Votação concentrada não dominante ocorre quando o deputado conquista a maioria de seus votos em um ou poucos distritos, sem, contudo ser dominante, ou seja, majoritário, dentro desses mesmos distritos. É comum em grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, com características populacionais múltiplas e eleitorado diversificado. Embora o deputado tenha seus votos concentrados em

³⁹ Sobre este aspecto, Abrucio (1998) realizou uma das maiores e mais completas análises, apontando para o grande poder que, na estrutura federativa do Brasil, concentra-se nas mãos dos governadores, especialmente os dos grandes estados, os quais seriam importantes *veto players*, seja pelo poder de barganha que sua influência sobre as estruturas partidárias lhe possibilita, seja pelo controle/influência que exercem sobre os parlamentares de seus estados.

uma região específica, como não é dominante nesta região, tende a apresentar um comportamento mais universalista, especialmente associado à dificuldade em capitalizar, sozinho, os benefícios eleitorais oriundos da transferência concentrada de benesses políticas. Em alguns casos o deputado, especialmente à medida que seu mandato avança no tempo, pode direcionar benefícios a outros distritos, geralmente menores, que não apresentam dominância de nenhum outro parlamentar, na tentativa de reivindicar os créditos dessas transferências e transformá-los em votos no futuro, especialmente quando a reeleição ao Congresso é sua perspectiva mais iminente.

Os deputados com votação dispersa não dominante são aqueles cuja votação encontra-se espalhada em um grande número de distritos, ao mesmo tempo em que nenhum desses distritos é dominado, ou seja, o deputado não apresenta votação majoritária em nenhum deles. Esse padrão de votação, segundo Ames (2003), é o que menos incentivos oferece ao comportamento distributivista, pois torna muito difícil para o deputado a reivindicação de crédito por qualquer benefício desagregado – não dominar eleitoralmente o distrito dificulta o *credit claiming*. A dispersão e a não dominância, neste caso, atuariam como atenuadores da tendência distributivista que, segundo Ames (2003), caracteriza os parlamentares brasileiros. Contudo, este menor distributivismo potencial não se deve a uma diferença deste tipo de parlamentar em relação a “média geral”, mas apenas porque o próprio perfil de votação oferece menos incentivos ao distributivismo na medida em que dificulta a capitalização das benesses pelo deputado que não domina os distritos informais que as recebem.

Por fim, a votação dispersa dominante é aquela em que o deputado apresenta dispersão geográfica dos seus votos, mas consegue dominar – ser majoritário – num considerável número dos distritos em que recebe votos. Esse tipo de votação é frequentemente encontrado no Nordeste, onde é comum, inclusive, que os distritos dominados pelo deputado nem mesmo sejam contíguos no espaço, podendo se localizar em diversas regiões do estado. Isso é possível em função de acordos geralmente feitos com “caciques locais” (em troca de favores, benefícios, etc.), em municípios onde não é incomum que o deputado

nem mesmo tenha estado, inclusive durante a campanha. Esse tipo de votação favorece uma série de incentivos ao comportamento distributivista, pois a transferência de bens desagregados pode ser facilmente convertida em ganhos eleitorais, tendo em vista que o deputado pode facilmente reivindicar a autoria dos ganhos repassados aos distritos. Por outro lado, os acordos eleitorais que permitiram a dominância nos distritos precisam ser cumpridos, e isso acontece por meio da transferência desagregada de recursos e benefícios. O compromisso, portanto, é com os “caciques” locais, não com o eleitor desses distritos.

Ainda segundo Ames (2003), diferentemente do modelo estadunidense, no Brasil o processo foca-se na capacidade individual do candidato de articular apoios, arrecadar recursos para a campanha, de elaborar estratégias eficientes e de competir, com sucesso, inclusive com os outros candidatos do próprio partido. Por isso, peculiaridades geográficas gerariam não apenas deputados eleitos com distintas estratégias, mas também demandas particularizadas e específicas, nem sempre passíveis de acomodação em projetos e/ou programas de caráter difuso, ou de propostas amplas defendidas por partidos. Para se eleger, o candidato promete coisas para os distritos onde busca votos (seja para os eleitores, diretamente, seja para as lideranças políticas locais). Depois de eleito, precisa “usar” o legislativo (e as vantagens de acesso junto ao Executivo que isso lhe assegura) para cumprir suas promessas e atender as demandas captadas na campanha, de forma atomizada.

Nesse “jogo” entram as forças estaduais, regionais e municipais: importância, poder e influência do governador do estado (problema do federalismo); a forma e as prioridades pelas quais se determina, dentro do partido, como alguns candidatos terão mais apoio institucional da estrutura partidária que outros; a existência de municípios pobres cuja fonte principal de recursos são os repasses de outras esferas de governo (no caso, especialmente as emendas parlamentares); foco em favorecimentos institucionalizados de benefícios locais, geograficamente concentrados; demandas apresentadas por grupos que detêm controle econômico e político nos

municípios, com os quais os candidatos contam para viabilizar a eleição.

Enfim, é grande o número de fatores que favoreceriam, ainda segundo Ames (2003), o caráter localista do comportamento dos parlamentares, tanto no que diz respeito às estratégias adotadas na arena legislativa quanto às formas de atuação no campo eleitoral. Por isso, embora reconhecendo que há algumas variações associadas ao perfil de votação dos deputados, Ames argumenta que em geral o comportamento predominante entre os deputados brasileiros é o distributivista, pautado na busca constante por transferência de benefícios (especialmente recursos, por meio de emendas orçamentárias) aos distritos informais onde o deputado possui votação significativa e/ou acordos com lideranças locais (que potencialmente podem ser convertidas em votos). Isso por que, em nosso país,

(...) as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos (AMES, 2003: 18).

Além disso, afirma Ames, para além da transferência direta de recursos por meio de obras, projetos e emendas orçamentárias, a própria produção legislativa acaba por ser tomada pelo localismo dos interesses fragmentados. Partindo do pressuposto de que, no Brasil, os partidos não são capazes de, institucionalmente, controlar os interesses e comportamentos dos deputados, e de que são os indivíduos ou grupos de interesse que negociam sua cooperação em troca de vantagens particularizadas, “(...) o controle da agenda legislativa significa que a maioria das leis inclui um componente de fisiologismo” (AMES, 2003: 35).

Partindo dos problemas existentes no arranjo institucional da democracia brasileira, Ames esforça-se em demonstrar que os deputados agem estrategicamente, lançando mão de todas as

possibilidades de uso de tais arranjos institucionais para conseguir benefícios particularizados. Afinal,

Ante um sistema eleitoral que tem como principais características a representação proporcional de lista aberta, distritos de grande magnitude, candidatos escolhidos em unidades subfederais politicamente atuantes e a possibilidade de reeleição sucessiva, a maioria dos deputados dá pouca atenção a apelos ideológicos (AMES, 2003: 335).

Como se vê, Ames localiza no sistema eleitoral brasileiro a motivação para a ascensão de políticos (deputados, neste caso) prioritariamente preocupados com seu eleitorado e com seus próprios interesses pessoais do que voltados a questões de interesse nacional. Fundamentalmente por seus arranjos institucionais, o sistema político brasileiro favoreceria e incentivaria a constante busca, por parte dos parlamentares, por benefícios locais, geograficamente localizáveis, como estratégia racional mais adequada à sobrevivência (e potencial ascensão) política do parlamentar individual.

Seguindo em linhas gerais o processo de comparação do sistema brasileiro, especialmente com o estadunidense, bastante característico dos *brasilianistas*, Ames ainda pode ser tomado como pertencendo àquele grupo de autores que vê no sistema brasileiro praticamente tudo o que há de ruim em termos de possibilidade de um arranjo institucional democrático. Contudo, como apontará Carvalho (2003), que veremos em seguida, um dos principais pontos que podem ser criticados em seu trabalho é o fato de que Ames acaba por colocar todos os deputados brasileiros em uma espécie de “vala comum”, não reconhecendo diferenças nas estratégias dos parlamentares, em grande parte motivadas por fatores que ele mesmo descreveu, como o perfil de votação. Ou seja, Ames (2003) parte da noção de conexão eleitoral e do perfil de votação dos deputados para explicar suas estratégias de atuação junto ao Congresso, para depois concentrar a maior parte de seu esforço analítico no argumento de que o distributivismo é a regra geral da atuação dos parlamentares. Com isso, acaba por diminuir a

importância da conexão eleitoral como chave explicativa para compreender o comportamento dos legisladores, contrariando em parte seus próprios achados empíricos.

O modelo apresentado por Carvalho (2003) constitui eficiente recurso analítico para compreender o processo de produção de políticas e o padrão comportamental de nossos deputados. Tal modelo, embora fomenta, por parte do autor, algumas inferências estruturalistas cuja base empírica é potencialmente problemática, constitui importante recurso tipológico de distribuição dos padrões de escolhas e atitudes dos parlamentares. Sua principal contribuição está no fato de tomar, claramente partindo do modelo apresentado por Ames (2003) as seguintes alternativas como possibilidades de perfil de votação dos deputados:

- 1) Deputados de Votação com Concentração Alta: quando o índice de fragmentação varia entre 1,0 e 4,0⁴⁰. Deputados que apresentam, em média, 65% de sua votação em um único município. Também na média, a soma dos votos nos dez municípios em que esses deputados fizeram mais votos corresponde a 85% de sua votação.
- 2) Deputados de Votação com Concentração Média: quando o índice de fragmentação varia entre 4,0 e 7,0. Em média, o deputado obtém 40% de seus votos no primeiro município, e a soma dos votos conquistados nos dez municípios de maior votação é da ordem de 75%.
- 3) Deputados de Votação com Dispersão Média: o índice de fragmentação varia entre 7,0 e 11,0. O deputado apresenta, em média, 30% de sua votação no município dominante, e 60% na soma dos dez primeiros municípios.
- 4) Deputados de Votação com Dispersão Alta: a fragmentação do índice de dispersão é maior que 11,0. O deputado apresenta, em

⁴⁰ Não está claro, na obra de Carvalho (2003), a forma como ele chega a este índice. Na segunda parte deste trabalho, quando apresentarmos os dados da pesquisa, retomaremos o trabalho do autor, inclusive apontando alguns de seus limites e nossas sugestões de complementaridade à sua metodologia. Por ora, vale registrar que não há indicação clara de como o autor chega ao índice, de modo que a fórmula só pode ser deduzida a partir das informações dadas no texto.

média, 15% de sua votação no município dominante, e um percentual acumulado de 50% nos dez primeiros municípios.

Como se pode facilmente perceber, trata-se da tipologia elaborada por Ames (2003), já apresentada acima, apenas dotada de um maior nível de especificação devido à utilização de critérios numéricos específicos para delimitação de cada uma das possibilidades de votação. Isso quanto à concentração/dispersão dos votos.

No tocante à dimensão da dominância/não dominância, embora utilize, aparentemente, a mesma fórmula para o cálculo dos índices (de dominância), o autor não apresenta, de forma tão detalhada, os critérios utilizados para a categorização da tipologia que utiliza: dominância alta; dominância média/ dominância baixa; e sem dominância. De modo geral, um deputado é dominante em um dado distrito/município quando ele é o mais votado entre os candidatos que obtiveram votos nesse mesmo distrito/município. Carvalho (2003, pg. 100 e seguintes) toma os 15 municípios mais importantes em termos de votação para o deputado e, assim como Ames (2003, pg. 64 e seguintes) estabelece o índice de dominância do deputado a partir do percentual de votos que ele obteve em relação ao total de votos dados a todos os candidatos de todos os partidos naquele distrito.

Embora adotando sua tipologia das votações dos parlamentares e compartilhando com alguns referências de análise, Carvalho (2003) busca apontar para o que considera falhas importantes no estudo de Ames (2003). Fundamentalmente, o problema principal de Ames estaria justamente no fato de ele não utilizar seu próprio modelo de identificação de distintos perfis de votação como variável para perceber diferenças nos padrões de comportamento dos deputados. Para Carvalho, a tipologia dos perfis de votação possui um potencial explicativo, dentro do arcabouço teórico da conexão eleitoral, não explorado por Ames, seu criador. O principal erro do *brasilianista* seria justamente o de generalizar o comportamento do “parlamentar médio” brasileiro, afirmando que o distributivismo e a busca por benefícios de forma localista são a ordem no Congresso brasileiro, quando seus

próprios dados indicam variações nas estratégias dos parlamentares de acordo com os diferentes perfis de votação por eles apresentados.

Assim, utilizando-se da mesma tipologia de Ames (2003), Carvalho (2003) irá demonstrar que o distributivismo é sim uma prática comum entre os parlamentares brasileiros, mas que sua intensidade varia significativamente de acordo com o perfil de votação dos deputados e com a filiação ideológico-partidária dos mesmos. Deputados de partidos de direita e com votações dominantes estariam entre os mais propensos a adoção de estratégias distributivistas, ao passo que deputados de esquerda e com votação não dominante ocupariam o outro extremo num *continuum* entre o particularismo e o universalismo das estratégias dos parlamentares.

Enfim, o que Carvalho (2003) tenta demonstrar é que a noção de conexão eleitoral precisa ser reconhecida como variável realmente importante e capaz de exercer significativa e perceptível influência sobre as estratégias dos parlamentares. O perfil de votação dos deputados tem forte poder de determinação sobre as estratégias adotadas pelos congressistas durante seus mandatos. Portanto, como diz o autor,

(...) a impropriedade metodológica da conclusão de Ames parece óbvia: incentivos eleitorais distintos, decorrentes das configurações espaciais diversas dos deputados eleitos, não podem gerar um comportamento único, se entendemos que a conexão eleitoral faz diferença na explicação da ação legislativa (CARVALHO, 2003: 60).

Assim, embora ainda adotando a perspectiva distributivista como capaz de dar conta do comportamento dos parlamentares brasileiros, Carvalho enfatiza que as estratégias dos deputados, embora motivadas por objetivos particularistas, variam de acordo com o perfil da votação que permitiu sua eleição. O caráter multifacetado da conexão eleitoral no Brasil faz com que estímulos antagônicos surjam da arena eleitoral e invadam o Congresso; “(...) enquanto deputados com base dominante de votos se pautarão pelo paroquialismo legislativo,

deputados com base não dominante se inclinarão na direção do universalismo” (CARVALHO, 2003: 62).

Interessante notar que, com esta perspectiva, Carvalho não apenas assume postura crítica em relação ao trabalho – e às conclusões – de Ames (2003), mas também se coloca numa postura crítica em relação aos estudos de Figueiredo e Limongi (1994; 1999), contestando sua afirmação de que os incentivos advindos da arena eleitoral não são variável importante para se entender o funcionamento interno do Congresso. Afinal, se assim fosse, a própria noção de conexão eleitoral acabaria por perder seu potencial explicativo. Se diferentes perfis de votação pautam diferentes estratégias de atuação parlamentar, então significa que existe sim significativa margem para que os deputados, dentro do Congresso, adotem estratégias diferentes de atuação; e isso indica que, afinal, o controle dos partidos e das regras de funcionamento do Congresso não seria assim tão fortes ao ponto de anular as pressões oriundas da arena eleitoral.

A forma pela qual o parlamentar se elege conta sim, no que diz respeito aos incentivos que ele tem para priorizar ou não uma atuação legislativa voltada ao localismo. Dentre os deputados de votação dominante, se encontrariam maiores incentivos à busca por transferências desagregadas de benefícios governamentais, especialmente por que a referida dominância lhe permite a reivindicação do crédito por estes mesmos benefícios. Isso implica na necessidade de relativização das análises de Figueiredo e Limongi (1999). Contudo, por outro lado, o fato de tais incentivos serem menos presentes no caso de deputados eleitos com votação não dominante significa que também as afirmações de Ames (2003) não condizem com a complexidade da realidade legislativa brasileira. Nas palavras do autor:

(...) se é verdade que metade de nossos representantes se elege a partir de uma configuração eleitoral no espaço geográfico – votações concentradas e dominantes, de um lado, e fragmentadas e dominantes, de outro – que estimulam a lógica do particularismo e a ênfase na perseguição de políticas com custos difusos de benefícios concentrados, isso

não se estende às duas outras conexões eleitorais descritas (CARVALHO, 2003: 106).

Com grande amparo em dados empíricos, Carvalho argumenta que, potencializada pelos padrões de votação, a atuação paroquialista constitui, todavia, um dos maiores parâmetros para o comportamento legislativo dos deputados. Para além da transferência de recursos, especialmente por meio das emendas individuais ao orçamento, os deputados recebem fortes pressões de fora do Congresso para atuarem, junto a este, como “despachantes” (MAYHEW, 1974) dos prefeitos e demais lideranças políticas das regiões onde possuem votação significativa.

Desse modo, Carvalho acredita ter conseguido demonstrar que a tese defendida por Figueiredo e Limongi (1999), segundo a qual a estrutura e as regras de funcionamento do Congresso seriam capazes de dissipar as tendências distributivistas, individualistas e atomistas advindas da arena eleitoral, não condiz totalmente com as evidências. Antes, os incentivos que surgem da arena eleitoral penetram sim as estruturas do Congresso, demonstrando que mesmos os arranjos institucionais favorecedores da centralização no processo decisório não são suficientes para constituir-se como um “cordão sanitário” (CARVALHO, 2003: 210) capaz de barrar as motivações paroquialistas oriundas da arena eleitoral. Motivações paroquialistas estas que, como já apontado, são potencializadas pelos padrões dominantes de votação dos deputados.

Contudo, embora apresentando avanços significativos especialmente no tocante à metodologia dos estudos sobre conexão eleitoral, o estudo de Carvalho (2003) ainda apresenta alguns limites. Seu trabalho gira em torno de múltiplas análises de três índices: i) índice de *dominância*, que mede o grau em que o deputado domina ou não os municípios onde obteve votos; ii) índice de *concentração*, que mede o grau em que o deputado possui sua votação concentrada (ou dispersa) entre os municípios onde foi votado; iii) índice de *coextensividade*, que mede a correlação entre os 15 municípios mais

importantes para a votação do deputado e a destinação de emendas orçamentárias, por parte do deputado, a estes mesmos municípios. Os problemas, contudo, aparecem na operacionalização destes índices.

A fórmula utilizada por Carvalho (2003) para medir o índice de dominância é: $\sum_i^{(n=15)} [(v_i/p_i) * (v_i/V)]$, onde:

v_i = nº de votos do deputado X no município i

p_i = nº de votos válidos no município i

V = nº de votos do deputado X no Estado.

A fórmula tem o mérito de captar, de forma interessante, a dimensão da dominância, pois ao ser aplicada aos casos empíricos (de votação dos deputados) é capaz de identificar e quantificar os municípios onde o deputado é, efetivamente, dominante em relação aos seus concorrentes. Contudo, o problema está na forma como o autor a utiliza, aplicando-a apenas aos 15 municípios onde o deputado obteve maior votação (CARVALHO, 2003: 100 e seguintes). Com isso é possível, por exemplo, um caso hipotético – mas bastante plausível – de um pequeno município onde o deputado obteve 90% dos votos, mas por ser um município com poucos eleitores e não constituir um *locus* importante para o conjunto dos votos do deputado, o município nem sequer ser considerado no cálculo do índice de dominância do deputado. Embora potencialmente rara, esta hipótese implica na possibilidade de o índice de dominância do deputado ser “distorcido” e distanciar-se da realidade.

Ames (2003), embora também utilize o índice de dominância, não se limita aos 15 municípios mais importantes para o deputado. Assim, conclui que os deputados com médias ponderadas (de dominância) mais elevadas tendem a dominar os municípios que lhes são mais importantes, o contrário ocorrendo com os deputados cujas médias ponderadas são mais baixas.

Sobre o índice de concentração, Carvalho (2003: 95 e seguintes) utiliza o índice de Rae invertido, calculado pela fórmula: $N = 1/\sum V_i^2$ (NICOLAU, 1997). Este índice, segundo o autor, “... irá sugerir – de forma intuitiva – o número de municípios em que os deputados

federais eleitos foram votados de forma *efetiva...*” (CARVALHO, 2003: 95-6)⁴¹.

Por fim, com relação ao índice de *coextensividade* Carvalho (2003) simplesmente não apresenta a fórmula, apenas sugere exemplos para tentar explicar como o índice “funciona”. Segundo ele, o índice “(...) busca verificar o grau de afinidade entre os municípios contemplados com recursos pelas emendas, de um lado, e as 15 cidades que deram o maior número de votos aos parlamentares” (pg. 203), mas a não explicitação da fórmula torna difícil a compreensão de seu mecanismo de funcionamento, especialmente por que também os exemplos utilizados pelo autor suscitam dúvidas.

Além disso, Carvalho (2003) toma o número de emendas apresentados pelo deputado, e não o valor monetário destas. Uma rápida olhada nos dados sobre a apresentação de emendas individuais ao orçamento mostrará que é muito grande a variação entre os valores de cada uma delas, as quais podem variar de R\$ 5.000,00 a R\$ 5.000.000,00. Assim, o fato de um deputado ter destinado várias emendas de baixo valor para um dado município, e uma única emenda de valor muito alto para outro, e ambos tenham contribuído com idêntica proporção de seus votos, no modelo de Carvalho indica índices de associação mais elevados no primeiro caso, mesmo que o valor total das emendas possa ser maior para o segundo município. Por isso, a adoção de um modelo capaz de medir não o número de emendas destinadas aos municípios, mas o valor das mesmas, poderia dar indicações muito mais precisas da correlação entre a votação do deputado em um dado município o a destinação de recursos (distributivismo) a este mesmo município.

⁴¹ Para calcular o mesmo índice – de concentração – Ames (2003: 65 e seguintes), utiliza o índice de Moran I, que tem a vantagem de considerar não só a concentração ou dispersão dos votos de um candidato em poucos ou muitos municípios, mas também a contiguidade (ou não) das votações municipais dos candidatos. A fórmula utilizada por Carvalho (2003) não permite verificar a contiguidade. Carvalho (2003) também não deixa claro, ao aplicar a fórmula para o cálculo do índice de concentração ($N = 1/\sum V_i^2$), qual o denominador que utiliza na operação de cálculo, na aplicação da fórmula: “V” = voto do candidato no município i / votos válidos no município i; ou “V” = voto do candidato no município i / votos totais do candidato no Estado? A segunda alternativa parece mais adequada para se medir a “concentração” dos votos do deputado, mas Carvalho não deixa claro se é, efetivamente, isso que ele faz.

Enfim, o que tentamos aqui demonstrar é que, embora constitua valiosa contribuição aos estudos sobre conexão eleitoral, o trabalho de Carvalho (2003), assim como o de Ames (2003) que ele critica e tenta superar, ainda apresenta limites. É um esforço para demonstrá-los e superá-los está entre as motivações de nossa pesquisa. Por isso, na segunda parte deste trabalho, quando apresentarmos os dados da pesquisa, frequentemente retomaremos o diálogo com os trabalhos desses dois autores, tanto para compararmos suas metodologias com aquela que aqui utilizamos, quanto para compararmos resultados encontrados.

Estudos sobre a produção legislativa

Um dos precursores dos estudos sobre a produção legislativa foi Lowi (1969). Este autor apresentou uma das mais importantes tipologias até hoje utilizadas para categorizar e analisar os distintos tipos de leis oriundos da atuação das instituições legislativas. De acordo com esta tipologia, as leis podem ser classificadas segundo duas variáveis, cada uma delas podendo apresentar duas subdivisões. Assim, quanto à forma, as leis podem ser de: i) *regulação*: quando seus impactos são específicos sobre um determinado setor, especialmente da economia, com delimitação clara de quem será atingido. Geralmente objetiva a aplicação de regras a setores específicos da economia, e busca o aumento da eficiência do mercado; ii) *transferência de recursos*: quando a lei transfere recursos ou bens do Estado para agentes políticos, econômicos ou sociais.

Já quanto ao escopo, as leis podem ser de: i) *benefício concentrado*: quando a lei transfere recursos ou benefícios a agentes específicos, facilmente identificáveis, como indivíduos, associações ou empresas; ii) *benefício difuso*: quando libera recursos ou benefícios sem, contudo, especificar quem serão seus beneficiários.

Então, cruzando-se os modelos, quatro tipos de produção legislativa são possíveis: transferência concentrada de recursos – TCR;

regulação concentrada – RC; transferência difusa de recursos – TDR; e regulação difusa – RD.

Santos (1995), partindo da noção de “constrangimentos institucionais”, presente no modelo de Lowi (1969), irá buscar elementos que permitem compreender, do ponto de vista estratégico, qual a melhor escolha, dentre os diferentes tipos de lei, para os deputados, tendo em vista a maximização de suas chances de reeleição. Para isso, irá apresentar quatro tipos de constrangimentos possíveis. O primeiro remete à noção de interdependência e trata da necessidade, por parte do deputado, do apoio de seus colegas para a aprovação de suas propostas (necessidade de cooperação). É esse pressuposto que ajuda a explicar, ainda, a troca de votos entre os parlamentares: casos em que o deputado apóia uma proposta que irá atender os interesses específicos de um colega parlamentar, na expectativa de que ele faça o mesmo em relação a uma proposta de sua autoria.

O segundo constrangimento se refere à incerteza, ou seja, à não simultaneidade da troca de expectativas e promessas entre os deputados. Como as votações acontecem uma de cada vez, não há como saber se o deputado terá mesmo o apoio de seus pares para aprovação de sua proposta. Há, portanto, segundo Santos (1995), instabilidade nessa relação de trocas.

O terceiro constrangimento trata, no que se refere à apresentação da proposta de lei, do custo de oportunidade. Tenta delimitar o custo que o parlamentar tem para apresentar um determinado tipo de lei e não outro, ou seja, o valor despendido, em termos de tempo e esforço, para apresentação de uma dada proposta.

Por fim, o quarto fator de constrangimento diz respeito ao custo de produção legislativa, o qual depende diretamente do poder de barganha de cada deputado ou grupo de deputados. Deputados mais antigos e com maior prestígio, no Congresso e/ou nos partidos, têm custos menores para aprovar proposta de sua autoria. Há, portanto, uma hierarquia do poder para aprovar propostas de lei.

Segundo Santos (1995), esses quatro fatores determinam não apenas o tipo de lei que é majoritariamente criado no Congresso, mas também as estratégias das quais os deputados lançam mão para

conseguir aprovar suas proposições, tendo em vista diminuição dos custos de produção. Ao perguntar sobre qual tipo de lei os deputados tenderiam a priorizar, dados os fatores acima, o autor é inequívoco em afirmar que são as leis que incentivam as relações de troca entre os parlamentares, ou seja, aquelas de escopo concentrado, especialmente transferência de recursos.

Nesta linha, Carvalho (2003) afirma que a barganha e a troca de votos constituem o “carro-chefe” da produção legislativa, que prioriza, portanto, a alocação concentrada de recursos, o que facilita a troca de favores e votos entre os deputados, ao mesmo tempo em que aumenta as chances de reeleição dos deputados individualmente.

Com base em *survey* realizado com 60% dos deputados no período 1999-2003, Carvalho (2003) afirma que:

Em uma palavra, se nos ativésemos somente à análise da atitude manifesta dos parlamentares, o modelo distributivista se afiguraria como modelo com importante rendimento para captar não só a lógica dos incentivos eleitorais, como a realidade operacional de nosso Legislativo (p. 145).

Com base na mesma pesquisa, o autor percebe que os partidos de esquerda são os que apresentam os mandatos menos personalizados e menos distributivistas. Contudo, embora o vínculo partidário exerça influência no comportamento dos parlamentares, a origem eleitoral (dominante ou fragmentada) e geográfica (capital ou interior) potencializa as atuações distributivistas e universalistas. Apenas 27% dos deputados atribuíam o sucesso eleitoral à sigla partidária, contra 73% que atribuíam aos esforços pessoais.

Tradicionalmente, esses dados são tomados como indicadores de que os deputados brasileiros, como seus pares estadunidenses eleitos de forma distrital, atuam como despachantes das demandas da população de seus distritos. O personalismo no Brasil levaria ao mesmo perfil de atuação? A pesquisa de Carvalho com os deputados aponta para resposta positiva, pois as demandas geradas pelos eleitores se encaixam predominantemente no perfil de demandas que implicam em

atendimento personalizado. Levam-se as demandas e, conseqüentemente, as prioridades dos congressistas para fora do Congresso. 49% do pessoal de apoio dos deputados fica alocado nos estados, e apenas 16% em Brasília. Enquanto 36% dos deputados disseram priorizar atividades legislativas (formulação e apresentação de projetos, emendas, etc.), 75% disseram priorizar atividades como atender e encaminhar pleitos de seus eleitores e/ou dos prefeitos de suas regiões (CARVALHO, 2003: 147 e seguintes). Notadamente, isso estaria influenciado pela prerrogativa da reeleição.

Enquanto visitas frequentes aos municípios onde foi votado, obtenção de verbas para estes municípios e encaminhamento das demandas dos prefeitos são apontados, respectivamente, como 1º, 2º e 4º elementos em ordem de importância para a reeleição, a atuação legislativa, que se desdobra em “como se vota” e a “defesa de princípios ideológicos”, e os projetos de lei aparecem respectivamente, como 3º, 6º e 9º lugar em termos de importância (CARVALHO, 2003: 153 e seguintes).

O particularismo da direita e o universalismo da esquerda, vale lembrar, são potencializados ou diminuídos: pelo perfil das votações (concentrado/dominante e disperso/não-dominante); pela origem geográfica (centros urbanos/regiões rurais); pelos indicadores socioeconômicos; e pela origem e longevidade do parlamentar.

Deputados de distritos dominados, concentrados ou não, são os que apresentam mais priorização de comportamentos distributivistas, especialmente transferência de recursos e encaminhamento de demandas dos prefeitos. Do outro lado estão os deputados com votação fragmentada, especialmente não-dominante, que preferem pautar suas atuações em posições com relação a temas e na representação de segmentos da sociedade.

Deputados de base eleitoral fragmentada dominante apresentam mais preferências por comportamentos distributivistas e paroquialistas, mesmo quando tomado, por exemplo, o conjunto dos deputados apenas membros dos partidos de centro e centro-direita. A oposição entre deputados eleitos em distritos concentrados dominantes (paroquialismo), de um lado, e fragmentados não-dominantes

(universalismo), de outro, também aparece no interior de grupos partidários com posições semelhantes no espectro ideológico, e mesmo dentro de um mesmo partido (CARVALHO, 2003).

Deputados de centro e centro-direita com votação predominante no interior tendem a ter comportamento mais distributivista, pois controlam mais facilmente os distritos eleitorais, enquanto os das capitais e centros urbanos têm comportamento mais balizado por temas – universalista – pois não conseguem capitalizar sozinhos os benefícios de decisões e transferências específicas de benefícios. Desse modo, embora por outro viés (neo-institucionalista, não marxista), tenderíamos a concordar com Carvalho, que acaba por corroborar as conclusões clássicas da sociologia eleitoral (SOARES, 1973).

Em uma palavra, os testes processados, agora a partir da disjuntiva capital/interior, comprovaram de novo o impacto independente de incentivos oriundos da arena eleitoral sobre o que se passa na arena legislativa, nesse caso, sobre a atitude manifestada pelos parlamentares em relação a suas respectivas pautas de prioridade política. Mostraram mais: a incidência tanto de fatores ideológico-partidários como geográfico-eleitorais sobre esse conjunto de atitudes. Sugeriram, portanto, rendimento tanto para o modelo partidário como para o modelo distributivista no entendimento do que passa dentro das paredes do Congresso (CARVALHO, 2003: 174/5).

Enfim, os argumentos apresentados parecem indicar um potencial analítico promissor na combinação, buscando a complementaridade, entre os modelos distributivista e partidário. Compreendidos sob a ótica do neo-institucionalismo, talvez esses dois modelos possam ser tomados como potencializadores um do outro. Afinal, se os partidos não deixam de possuir certas prerrogativas que lhes permitem minimamente coordenar as ações de seus deputados no Congresso, isso não impede esses deputados de, individualmente, cooperarem ou desobedecerem seus partidos em função de seus interesses e dentro da institucionalidade que regula as ações legislativas.

Enfim, como já dissemos em outros momentos, trata-se de compreender a importância das instituições, especialmente as regras do Congresso e os partidos políticos, não como estruturas de determinação unilateral dos comportamentos em detrimento dos projetos particulares dos deputados, mas como variáveis das quais esses se apropriam e fazem uso para viabilizar seus projetos políticos.

Lemos (2001), Ricci (2006) e Amorim Neto & Santos (2003) apresentaram estudos que, embora abordando períodos distintos e tomando metodologias diferenciadas de pesquisa e análise, apontam para uma predominância de políticas de cunho difuso dentre as prioridades dos parlamentares no Congresso Brasileiro. Estes autores chamam a atenção para o fato de que o distributivismo se mostra menos intenso entre os parlamentares quando confrontado com os dados empíricos, e que a maior parte das políticas buscadas pelos congressistas possui abrangência nacional.

Ricci (2006) aponta para a necessidade de se considerar, para além da conexão direta entre a arena eleitoral e o comportamento parlamentar, os aspectos institucionais de funcionamento do Congresso e, principalmente, a pressão dos grupos organizados sobre a arena legislativa, mais importantes até do que os efeitos do personalismo do sistema eleitoral. O autor assume que, alternativamente ao modelo da conexão eleitoral, é preciso considerar a hipótese segundo a qual a produção legislativa é resultado do tipo de organização das atividades parlamentares. O voto personalizado, embora seja fator importante, não é suficiente para explicar o que o Congresso faz ou deixa de fazer. Os grupos organizados e o controle da agenda precisam, assim, ser considerados como variáveis de grande importância na compreensão da produção legislativa.

Saugo (2007) realizou interessante estudo utilizando-se dos ferramentais teóricos da conexão eleitoral para analisar o comportamento dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul entre 1994 e 2006. Partindo, em geral, do modelo e da metodologia utilizada por Carvalho (2003), apresentou contribuições pontuais importantes ao estudo das relações entre geografia do voto e atuação parlamentar. Embora para a identificação do perfil de votação dos deputados quanto

à dispersão/concentração dos votos a autora tenha tomado o mesmo critério adotado por Carvalho (2003), para o perfil de dominância dos parlamentares toma um critério mais abrangente. Considera não apenas os 15 municípios onde o deputado obteve maior votação, mas todos os municípios onde ele obteve no mínimo 1% dos seus votos. Assim, consegue chegar a um índice (de dominância) mais abrangente do que aquele utilizado por Carvalho.

Inicialmente, Saugo (2007) percebe alterações nos padrões predominantes de votação dos deputados gaúchos durante o período que analisa. Entre 1994 e 2006, percebe diminuição na proporção de deputados estaduais eleitos com votação concentrada dominante e dispersa não dominante, bem como aumento de deputados com votação concentrada e não dominante e fragmentada dominante. Além disso, identificou ainda predominância de votações dominantes entre parlamentares de direita, e de votações não dominantes entre parlamentares de esquerda. A autora percebe ainda que, ao contrário do que afirma Ames (2003) para o Congresso Nacional, a distributivismo não é a regra geral entre os parlamentares da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Nela, a maioria dos deputados não prioriza a transferência de recursos por meio de emendas (ao orçamento estadual) para os dez municípios onde obteve maior votação. Ainda, a preocupação com apresentação de muitas emendas orçamentárias (mais de 40) está presente principalmente entre os deputados com votação concentrada e dominante. Tendência análoga ocorre com os projetos de lei, que tendem a ser de cunho mais concentrado à medida que se tomam parlamentares com votação mais concentrada e dominante.

Adicionalmente, Saugo (2007) identificou ainda maior concentração de emendas orçamentárias entre deputados vinculados a partidos de direita e de centro, e menor entre parlamentares de esquerda. Percebeu também que a maior parte dos projetos de lei apresentados é de regulação, e que os partidos de esquerda, diferentemente do que

percebeu Carvalho (2003) para o caso do Congresso Nacional⁴², não são os que apresentam maior número de projetos.

Mesquita (2008) também apresentou contribuição importante ao estudo da conexão eleitoral, embora apontando para a necessidade de relativização de alguns de seus postulados. Demonstrou, por exemplo, que a liberação de emendas possui relação significativa com a posição do partido do parlamentar em relação ao governo, e que os “partidos satélites” – os que não fazem parte da base de apoio oficial ao Presidente, mas que frequentemente votam a favor de seus projetos – são os que possuem maior taxa de liberação dos recursos. O distributivismo, embora comumente assumido como prerrogativa do Congresso brasileiro, sofre fortes constrangimentos institucionais. E o próprio sistema eleitoral seria um limitador das estratégias distributivistas. O grande distanciamento entre eleitor e eleito, acentuado pela grande extensão dos distritos plurinominais no caso brasileiro, apesar de todas as críticas que recebe, seria um dificultador do distributivismo como estratégia, identificado no caso dos EUA. Isso por que, dado tal distanciamento, torna-se difícil a capitalização – *credit claiming* – por parte do parlamentar pela impossibilidade de contato direto com os eleitores. Isso tornaria mais importantes outras estratégias que não o simples paroquialismo característico das emendas orçamentárias.

Contudo, embora de grande importância e metodologicamente instigadores, ainda não podem ser considerados abundantes os estudos, no Brasil, que adotam a conexão eleitoral como categoria analítica para compreender eventos como o comportamento parlamentar e a produção legislativa, as relações entre representante e eleitor, ou mesmo os processos eleitorais que envolvem estratégias e decisão de voto. Em estudos como o que realizamos, é fundamental perceber, para poder analisar a natureza da conexão eleitoral, a dimensão comportamental

⁴² Esta é uma diferença fundamental. Saugo (2007) analisa a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, enquanto Carvalho (2003) analisou os deputados federais brasileiros. Obviamente, se tratam de duas instâncias legislativas muito diferentes, seja na sua composição, seja na sua forma de funcionamento. Contudo, nossa intenção não é comparar os trabalhos, mas apenas apontar para aspectos metodológicos que configuram avanços de um trabalho em relação ao outro.

dos deputados. Assim é preciso tomar, como objeto de estudo, além da distribuição dos votos desses deputados ao longo das eleições, os projetos de lei e emendas orçamentárias por eles apresentados durante seus mandatos. Além, é claro, das votações nominais, assumidas como resultado de suas estratégias individuais, racionalmente delimitadas a partir dos seus objetivos políticos, particulares, e das possibilidades delimitadas pelos arranjos institucionais dentro dos quais atuam – as regras do jogo.

De acordo com os principais autores até aqui apresentados, mesmo não sendo aprovados, os projetos de lei são elementos fundamentais, pois refletem as intenções e, mais importante, as concepções de representação e de política que o deputado possui. Ou ainda, seguindo a linha de argumentação que desenvolvemos até aqui, mais do que revelar concepções de representação, os projetos manifestam as estratégias dos deputados para formarem reputação e ganhar votos. Por outro lado, as emendas orçamentárias possuem grande importância por que constituem a principal forma de alocação de recursos pelos deputados, tendo em vista que a “formulação da proposta” da peça orçamentária é de prerrogativa do Executivo. Além disso, entre Executivo e Legislativo, há diferenças também de agenda: ao passo que o Executivo prioriza as áreas econômica e administrativa, o Legislativo prioriza a área social (AMORIM & SANTOS, 2002). Contudo, isso não significa, de forma direta, paroquialismo, antes o contrário, segundo Figueiredo & Limongi (1999) e Lemos (2001). O problema estaria não no conteúdo das prioridades de cada um dos poderes, mas na forma como cada um – nesse caso, especialmente o Legislativo – gere, encaminha e desenvolve as mesmas.

Os projetos de lei são geralmente abrangentes e tematicamente orientados, além de ser uma forma de a oposição demarcar sua posição e capitalizar politicamente. O foco mais importante, então, passa a ser as emendas orçamentárias – emendas individuais ao orçamento. Dessa forma, parece promissor averiguar, a partir das pesquisas já realizadas (AMES, 2003; CARVALHO, 2003; SANTOS, 2003) se de fato o universalismo não é prerrogativa só da oposição, mas também dos deputados com votação fragmentada não dominante. Afinal, quanto

mais fragmentada e não dominante a votação do deputado, maior seria a probabilidade de ele priorizar a apresentação de projetos de lei e se preocupar com questões mais universalistas.

Seguindo esse modelo, torna-se necessário adotar, portanto, a origem geográfico-eleitoral como variável independente, e a maior apresentação de projetos de lei como instrumento de tomada de posição e comportamento mais universalista. Segundo Carvalho (2003), quem apresenta mais projetos de lei são: a) deputados com votações fragmentadas não-dominantes; b) deputados de oposição (que não contam tanto com os recursos de barganha junto ao governo); c) deputados de partidos de esquerda. Quanto mais dessas características estiverem presentes em um parlamentar e quanto mais fortes elas forem, maior a probabilidade de o deputado apresentar projetos de lei. Ou seja, o mérito não estaria basicamente no conteúdo dos projetos de lei apresentados – já que para que se afigure como projeto de lei é preciso ser dotado, minimamente, de certo universalismo – mas no volume dos mesmos, utilizados como instrumento de demarcação de posição e de capitalização política. Como o deputado que está na oposição não pode contar, de forma mais abundante, com os recursos e barganhas junto ao governo, a demarcação de espaço e posição, política, torna-se um recurso importante para a acumulação de capital político e eleitoral.

Contudo, há que se tomar certo cuidado para não cair no maniqueísmo dualista e, ao tentar fugir do monocausalismo distributivista, cair no monocausalismo partidário/institucional. É preciso, pois, analisar, de algum modo, também o conteúdo desses projetos de lei. Ainda seguindo o mesmo modelo anterior, os deputados que tendem a apresentar menos projetos de lei são também os que apresentam maior índice de projetos com caráter sub-nacional (menos universalista).

O modelo testado confirma amplamente as hipóteses avançadas. Segundo os valores dos coeficientes, deputados que pertencem à oposição têm 1,53 mais chances de apresentar um projeto de abrangência nacional do que deputados governistas; os representantes situados mais à esquerda do espectro ideológico têm, por sua vez, 3,22 mais

chances de introduzir um projeto dessa natureza do que aqueles situados ideologicamente mais à direita e, por fim, quanto mais dominante se configurar a base geográfica do representante eleito, menos propenso estará a apresentar iniciativas de lei com aquele escopo: com efeito, o aumento de uma unidade na variável dominância implica uma redução de 1,8% nas chances de o deputado apresentar um projeto de âmbito nacional (CARVALHO, 2003: 189).

Aqui, porém, é preciso fazer uma observação: no seu trabalho, Carvalho (2003) analisa a atuação dos deputados pela oposição direita-esquerda, e aparentemente os dados apontam para a identidade ideológica como fator importante. Contudo, é preciso lembrar que os seus dados se referem ao período 1995/2002, ou seja, período que corresponde aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Isso é de fundamental importância, pois, naquele período, direita e esquerda estavam fortemente associados a ser, respectivamente, governo e oposição. Assim, é possível que aquilo que Carvalho percebe como sendo oposição direita-esquerda esteja muito contaminada pela polaridade governo-oposição. A inclusão, em nossa análise, do período 2003/2006 permitirá testar esta hipótese, na medida em que durante o primeiro mandato do governo Lula estas associações entre determinados posicionamentos ideológicos e os posicionamentos frente à polaridade governo/oposição deixaram de existir.

Na bibliografia especializada, como dissemos, predomina o elemento de atuação localizada e instrumento de barganha para o executivo assegurar a coalizão de governo. Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2003) incluem o elemento partidário na análise, como fator de grande poder e determinação sobre o comportamento dos parlamentares: a atuação corporativa (partidariamente coordenada) é condição para sobrevivência política e capitalização em termos de poder de barganha. Assim, os autores minimizam a importância das emendas individuais (inclusive lembrando que uma coisa é sua aprovação, outra a sua execução) em nome do poder dos partidos e dos líderes de bancada. Do ponto de vista dos deputados, é comum que se acabe por priorizar as emendas de bancadas estaduais, pelo maior poder de barganha

corporativa e pela influência exercida pelo governador do estado (ABRUCIO, 1998). O estado seria, portanto, o principal agente de alteração do orçamento, e não o deputado individual.

O mais importante a este respeito é compreender a natureza, a intensidade e o conteúdo das relações existentes entre o processo eleitoral (estratégias de campanha, acordos e promessas, a decisão do voto) e a atuação parlamentar do deputado eleito (tipos de lei, estratégias parlamentares, emendas, prioridades, etc.). Como demonstrou Ames (2003), tratar da conexão eleitoral é assumir que existem significativas relações de determinação entre o sistema eleitoral – e o processo da eleição propriamente dito – e a definição das estratégias parlamentares adotadas pelos congressistas. A maneira como se elegem, o tipo de campanha e de acordos que fazem os deputados para conquistar votos determina (ao menos parcialmente), a forma como atuam depois de eleitos.

Ora, se o foco teórico é a relação entre o processo eleitoral e a atuação parlamentar, passa a ser necessário compreender todos os processos, nuances, variáveis envolvidos naquilo que se chama arena eleitoral. É, pois, assim que assumem importância fatores como características do distrito (e dos eleitores), tradição partidária, histórico e perfil dos candidatos. Isso de um lado. Do outro, características como as regras de funcionamento do Congresso, a influência dos partidos, o pertencimento ou não à base de apoio ao governo, a experiência parlamentar, etc., precisam ser também assumidos como variáveis que delimitam, embora jamais eliminem, as estratégias de cada deputado em particular.

Enfim, os deputados se elegem a partir de certas prerrogativas, buscam certos objetivos, marcadamente pessoais, e precisam articular o cumprimento de certas promessas de campanha (para eleitores ou líderes políticos locais) e viabilizar a continuidade de sua carreira política. Para isso, precisam articular seus projetos pessoais com as possibilidades e limites, institucionais, impostos pelo Congresso e, em certa medida, pelos partidos parlamentares. O individualismo das estratégias precisa, portanto, ser compreendido a partir dos constrangimentos das instituições.

2.5 OS ESTUDOS SOBRE REELEIÇÃO

Aquelas características de que tratamos acima, especialmente no tocante ao sistema eleitoral, influenciam não apenas os resultados das eleições em um sentido amplo, mas também as estratégias daqueles políticos que pleiteiam um novo mandato. As regras, explícitas e implícitas, de funcionamento do Congresso, o distanciamento e “autonomia” do parlamentar eleito em relação aos seus representados (eleitores), e a priorização dada à busca por transferência de recursos para seus distritos eleitorais, tornam a tentativa de reeleição dos congressistas uma empreitada diretamente influenciada pelas condições objetivas de funcionamento do Congresso e, conseqüentemente, de sua atuação individual como parlamentar.

Mas se é assim do ponto de vista do Congresso e dos parlamentares individualmente, as dificuldades, aparentemente, tendem a aumentar quando se sai da esfera parlamentar para a esfera partidária.

(...) a extrema fragilidade dos partidos políticos na arena eleitoral e a permissividade das regras eleitorais aumentam substancialmente o grau de competição que os parlamentares têm de enfrentar quando tentam a reeleição (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 327).

Como tais regras eleitorais dão ampla margem para um grande número de candidatos concorrerem aos cargos em disputa com chances de sucesso, possíveis entraves às candidaturas, seja de iniciantes ou mesmo de candidatos que já concorreram e conseguiram poucos votos, são minimizados. Isso faz com que o grande volume de candidatos que podem concorrer – e efetivamente o fazem – crie dificuldades adicionais às tentativas de reeleição de candidatos do mesmo partido.

Se bem que, como já apontamos anteriormente, este é também um fator de duplo efeito sobre as candidaturas e sobre as chances de (re)eleição. Afinal, como são extremamente raros os candidatos que conseguem, com suas votações individuais, atingir sozinho o quociente

eleitoral, paradoxalmente o grande número de candidatos dentro do partido ou da coligação pode também ter efeito benéfico. Isso porque cada candidato, por mais inexpressiva que seja sua votação, contribui para o alcance do quociente. Esse é também um dos principais motivos pelos quais os partidos aceitam, e até mesmo incentivam, o lançamento de um grande número de candidaturas. Assim, se por um lado os candidatos precisam se empenhar muito para conseguirem se destacar, em número de votos, dos concorrentes de seu próprio partido, por outro precisam contar com os votos daqueles para viabilizar sua própria eleição. Do ponto de vista estratégico, portanto, ter concorrentes dentro do próprio partido pode ser vantajoso, desde que, individualmente, o candidato consiga votação mais expressiva que seus correligionários.

Para conseguir este destaque em relação aos demais candidatos do partido, aqueles que buscam a reeleição têm, a seu favor, alguns fatores que podem ser decisivos: a experiência do mandato e, especialmente, as conquistas – principalmente transferência de recursos – que conseguiram; maior facilidade para conseguir angariar fundos para sua campanha, tarefa esta que cabe basicamente ao candidato (AMES, 2003); prestígio e, como decorrência, alguns privilégios e prioridades dentro das estruturas do partido, ou ao menos com seus líderes.

Especialmente no tocante à responsabilidade do candidato pela arrecadação de fundos para a campanha, Ames aponta para a tendência, acentuada pelos altos custos da campanha (necessidade de se destacar, inclusive dentro do partido, etc.), de concentração das campanhas em municípios contíguos, não muito distantes entre si. Isso, segundo o autor, diminuiria os custos da campanha, permitiria um contato maior e mais intenso com um eleitorado previamente escolhido, e potencializaria as chances de sucesso. Mas também, por outro lado, estaria na base daquela tendência ao comportamento distributivista do deputado, quando eleito. Ou seja, as relações entre candidato, eleitores e líderes políticos locais se estreitariam já durante as campanhas, o que serviria como motor das estratégias distributivistas posteriores. Estas, por sua vez, não seriam senão recursos para manutenção das bases eleitorais, pagamento das dívidas (financeiras ou morais) com

“caciques” locais, e minimização das chances de surgimento de novos candidatos com chances de sucesso dentro daquele distrito.

No conjunto, esta lógica estaria, portanto, na base da hipótese, testada e comprovada por Carvalho (2003), segundo a qual os candidatos com votação concentrada e dominante tenderiam a apresentar comportamento mais distributivista que seus pares cuja votação segue outros padrões. Mas parece também plausível supor, adicionalmente, que levar adiante o raciocínio – e a hipótese – também possa apontar para algo verdadeiro. Ou seja, se tudo isso for correto, também seria correto afirmar que deputados que priorizaram o distributivismo também teriam potencializadas suas chances de reeleição, basicamente pelos mesmos motivos: *credit claming*; manutenção e reforço dos acordos com líderes locais; prestígio partidário; facilidade para arrecadar fundos de campanha.

Sob vários aspectos, o pioneirismo dos estudos sobre o impacto das estratégias de atuação parlamentar sobre as chances de reeleição dos parlamentares é atribuído à Mayhew (1974). A proposta de Mayhew é partir dos referenciais da teoria econômica, fazendo algumas reflexões acerca das motivações humanas, para então estabelecer hipóteses sobre os fundamentos do comportamento legislativo como uma variedade de comportamento humano. Fundamentalmente, a objetivo da reeleição é tomado como princípio de destaque dentre essas motivações individuais. É a meta da reeleição que determina a natureza e as estratégias da relação que os congressistas estabelecem com os eleitores. É preciso sair das fronteiras do Congresso e tentar compreender como os congressistas se relacionam com seus eleitores, o que não pode ser feito apenas com os modelos partidários ou de estudos das elites.

Mayhew (1974) percebe que, com o passar do tempo (especialmente a partir da década de 1960 em diante), os índices de reeleição do Congresso estadunidense aumentaram, e a reeleição passou a ser condição indispensável para o sucesso da carreira política. Contudo, não se trata de afirmar que a reeleição seja o único objetivo dos congressistas; apenas que ela é o mais importante. Afinal, como diz

o autor, alguns congressistas têm na reeleição o principal objetivo; outros o têm como único.

A grande inovação de Mayhew está em adotar, a partir das teorias econômicas e de seu individualismo metodológico, o deputado como ator individual em suas análises, para além do modelo de explicação dos comportamentos dos parlamentares a partir do (suposto) controle exercido pelos partidos. Diferentemente do modelo britânico, por exemplo, o modelo estadunidense apresenta fracos ou inexistentes mecanismos de controle partidário, de modo que o sucesso dos congressistas independe – e está acima – dos partidos.

O fato de o partido possuir controle sobre a determinação das candidaturas, por exemplo, não significa que os partidos tenham controle sobre a forma como os parlamentares, uma vez eleitos, agem⁴³. Além disso, a prática das eleições primárias tem cada vez mais deslocado para as estratégias individuais a possibilidade de ser o candidato do partido dentro de cada distrito. Mesmo nos distritos onde o partido possui um controle maior sobre os candidatos, esse controle/força do partido se dá em torno de questões locais, não nacionais. Ademais, o processo de arrecadação de fundos, construção e manutenção de apoios, etc., é sempre feito pelo candidato, e não pelo partido. Muitas vezes a própria definição de quem será o candidato leva em conta esses fatores – potencial para conseguir recursos financeiros e articular apoios.

O nível de conhecimento e acompanhamento do eleitor sobre os congressistas é relativamente baixo. Importa mais o que o presidente está fazendo – ou deixando de fazer – do que o que os congressistas estão fazendo – ou deixando de fazer. De modo geral, os eleitores recompensam o partido do Presidente quando há prosperidade econômica, e o punem em momentos de dificuldade. Assim, o fato de um congressista fazer parte do partido que apóia o governo não significa, necessariamente, prejuízos eleitorais, pois o eleitor tende a culpar o Presidente, não o congressista.

⁴³ É importante enfatizar que estas considerações, assim como as que seguem, se referem á realidade dos Estados Unidos.

Os congressistas precisam se esforçar para assegurar sua reeleição, pois sua cadeira não está garantida. A grande maioria se elege, em seus distritos, com diferenças pequenas em relação aos seus adversários. Além disso, os fatores predominantes a influenciar a composição da casa são de ordem local, não nacional e nem estadual. O fato é que a insegurança quanto à reeleição faz com que os congressistas ajam constantemente pensando nela. O Congresso não é composto nem de “santos” nem de “bobos”, mas de sujeitos qualificados para agir estrategicamente de acordo com seus objetivos e dentro dos arranjos institucionais disponíveis.

Os eleitores têm um entendimento muito nebuloso acerca do que os congressistas fazem no Congresso; mas estes precisam conhecer muito bem as opiniões e preferências dos eleitores, além de possuir uma grande habilidade para articular apoios e conseguir financiamentos para suas campanhas. Cada candidato não tem que se preocupar apenas em arrecadar fundos – os mais importantes são dinheiro e *expertise* organizacional – suficientes para sua campanha; ele precisa assegurar que nenhum outro candidato irá arrecadar mais que ele.

Os congressistas nunca podem considerar que estão em um ponto “suficiente” de segurança em relação aos eleitores – e seus votos. O quadro eleitoral está em constante mudança, é inseguro, é contingente. Assim, cada congressista precisa, constantemente, manter e ampliar suas bases, o que lhe demanda trabalho permanente de levantamento e atendimento de demandas junto aos distritos.

Tomando como objeto de estudos parlamentares estadunidenses enquanto atores políticos individuais, Mayhew (1974) apresenta três tipos bem delimitados de estratégias adotadas pelos parlamentares, que exercem influência sobre suas chances de reeleição: i) *credit claiming* refere-se à propaganda que os deputados fazem, junto aos seus eleitores, sobre suas ações e conquistas no Congresso; ii) *pork barrel* diz respeito à distribuição de recursos e benefícios, que podem ser políticas públicas específicas ou mesmo ganhos sob a forma de favores a indivíduos ou grupos; iii) *position taking* estaria mais próxima, dentre as três, de uma variável mais ideológica, na medida em que se refere à tomada de posição diante de temas específicos.

Outro aspecto a ser considerado é a geografia. Como os congressistas são eleitos dentro do distrito, é para o distrito que eles tentam direcionar todos os recursos e benefícios que conseguirem. Contudo, existem casos de transferências de benefícios para outros distritos. O que não é difícil de entender, já que os financiamentos de campanha costumam receber contribuições de fora do distrito também.

A reivindicação de crédito por determinada política, etc., precisa ser acreditável por parte do eleitor. Isso impõe certos “limites” aos congressistas, os quais não podem, por exemplo, reivindicar, sozinhos, o crédito pelo combate à inflação, ou pela redução dos juros. Contudo, por outro lado, alguns feitos podem ter seu crédito reivindicado independentemente de o congressista ter realmente contribuído para sua realização. Como se trata de eleições distritais é mesmo possível que um feito de um deputado de outro distrito seja reivindicado, ou então que um feito coletivo tenha seu crédito reivindicado individualmente por vários deputados, individualmente, dentro de seus distritos. Isso é possível por que o eleitor comum tem vagas e difusas opiniões e informações sobre o que se passa no Congresso.

A divisão de trabalhos – comissões – dentro do Congresso também torna possível a alguns congressistas reivindicar crédito por políticas mais amplas e difusas. Para isso, a qualificação do congressista possui grande importância.

Um aspecto relevante da dimensão *position taking* é que ela remete ao político como um “falador”, não como um “fazedor”. O que importa, nesse caso, é tomar e deixar claro as tomadas de posição e opinião em relação a questões de relevância nacional, ou ao menos de grande importância para o distrito de onde o congressista é representante. Nesse caso, o importante não é fazer coisas, mas declarar posicionamento em relação às questões em pauta. Os congressistas sempre têm duas versões para seus discursos, para suas tomadas de posição. E não é incomum eles proferirem discursos distintos em lugares e momentos distintos. Isso por que eles sabem que os eleitores não acompanham de perto, nem muito intensivamente, suas trajetórias,

de modo que eles não correm o risco – ou ao menos o administram – de serem considerados contraditórios.

Enfim, apesar de exclusivamente centrado na análise da realidade estadunidense, o trabalho de Mayhew tem o mérito de ter “desbravado” um campo de estudos então inexistente, apresentando novas perspectivas e, fundamentalmente, importantes proposições teóricas para os posteriores estudos sobre o fenômeno da reeleição.

Trabalhos posteriores como o de Jacobson (1990) apontam para uma variável adicional que estaria a influenciar as chances de reeleição. Trata-se dos gastos que cada deputado/candidato realiza durante o período eleitoral. Embora muito contestado, o que o autor afirma é que, para o caso dos Estados Unidos, quanto mais os candidatos à reeleição gastam, menores são suas chances de reeleição, ao passo que para os desafiantes valeria o contrário.

Uma das principais críticas a trabalho de Jacobson (1990) foi feita por King, Keohane & Verba (1994). Estes autores apontam para um problema que estaria na raiz desse tipo de raciocínio, qual seja, a endogeneidade: caso em que os valores da variável explicativa dependem da variável a ser explicada. Na realidade, afirmam, aqueles candidatos que percebem que possuem menores chances de vitória tenderiam a gastar mais do que aqueles que, tendo feito “um bom mandato”, teriam certa segurança e, portanto, não precisariam gastar tanto. Estes acabam tendo maiores taxas de reeleição do que os primeiros. Assim, pareceria que gastar mais traz efeitos negativos, quando na verdade a variável explicativa não é o gasto com a campanha, mas o desempenho do deputado durante o mandato anterior – voto retrospectivo (ARNOLD, 1987). Ou seja, os deputados não tendem a perder as eleições quando gastam mais durante as campanhas; eles tendem a gastar mais durante as campanhas quando têm informações que indicam que irão perder as eleições.

Arnold (1987) demonstra, seguido a trilha teórico-metodológica de Mayhew, que embora de forma não muito organizada, os eleitores são capazes de identificar determinadas políticas – e suas consequências – com os políticos que consideram responsáveis por ela, especialmente quando as origens de tal política são traçáveis com certa

facilidade. Assim, o voto pode potencialmente ser não apenas um instrumento de prospecção para o mandato vindouro, mas de castigo ou recompensa em relação àquilo que os eleitores sabem, ou imaginam saber, sobre o mandato anterior do deputado que é novamente candidato. O voto retrospectivo seria, assim, uma variável de grande importância na explicação dos índices de reeleição.

O problema, portanto, da análise de Jacobson (1990) é que ele toma como explicação aquilo que deveria ser explicado: a questão a ser explicada não é por que deputados que gastam mais têm menores chances de se reeleger, mas por que alguns deputados, por terem certas garantias de reeleição, podem estrategicamente optar por gastar menos, enquanto outros possuem chances eleitorais tão pequenas que mesmo com grandes investimentos durante a campanha não conseguem sucesso nas urnas.

Os estudos sobre reeleição no Brasil

Apesar de a reeleição ser tema já bastante consolidado nos estudos de cientistas políticos em outros países, em se tratando de Brasil, como apontam Pereira e Rennó (2001), são raras as análises que efetivamente realizam tentativas de teste para modelos explicativos sobre as determinantes das eleições e reeleições dos parlamentares. Segundo os autores, a maioria dos estudos

(...) levanta uma série de questões importantes sobre as estratégias eleitorais dos deputados, mas raramente testam possibilidades explicativas. A maioria deles descreve com argúcia e riqueza de detalhes o contexto das eleições e os recursos que os deputados têm à sua disposição, mas poucos enfocam como os tipos de atividades realizadas pelo deputado dentro e fora do Congresso podem afetar suas chances de reeleição⁴⁴ (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 329).

⁴⁴ Eis, aqui, mais um aspecto que nos motivou a incorporar o aspecto da reeleição no presente estudo, numa tentativa de identificar a associação entre variáveis como perfil de votação,

Além disso, as raras exceções que o fizeram ainda não testaram todas as variáveis dos modelos existentes. Ou seja, como demonstram Pereira e Rennó (2001), do modelo desenvolvido por Mayhew (1974), a variável que trata do *credit claiming* foi praticamente a única a orientar trabalhos importantes realizados por aqui. Sobre a relação entre gastos de campanha e reeleição também são quase inexistentes os estudos, existindo basicamente uma tendência de afirmar que as chances de reeleição aumentam à medida que aumentam os gastos de campanha (SAMUELS, 2000).

De todo modo, e mesmo considerando-se as raras exceções, ainda são poucos os estudos que tratam da reeleição de parlamentares no Brasil, dentre os quais destacam-se aqueles de autoria dos chamados *brasilianistas*. Tomando como base as eleições de 1990, Ames (1995a; 1995b) trabalha com um modelo que toma as estratégias eleitorais dos deputados como ponto de partida para explicar os resultados daquele pleito. O autor argumenta que são eleitoralmente muito importantes as vantagens do candidato que tenha conseguido efetivar transferências de recursos, especialmente aquelas regulamentadas no orçamento federal, cujo destino tenha beneficiado localidades/distritos específicos. Difundir e consolidar a imagem de um deputado que “lutou pelos seus eleitores”, pela sua região ou mesmo pela sua cidade, traz grandes e decisivos ganhos eleitorais, aumentando significativamente as chances de sucesso nas tentativas de reeleição. Ou seja, o distributivismo estaria a potencializar as chances de reeleição.

Mas este estudo de Ames teve seus resultados e argumentos contestados por Samuels (2000), outro *brasilianista*, para quem o fenômeno mais importante e que deveria, portanto, ser explicado, não é a reeleição – e suas determinantes – mas sim o contrário. Ou seja, as altas taxas de renovação da Câmara de Deputados é que constituiriam o

origem e trajetória política do deputado e, especialmente, associação entre votação e destinação de emendas orçamentárias, com taxas de reeleição. Afinal, é corrente o argumento segundo o qual o distributivismo, por exemplo, especialmente aquele associado às emendas orçamentárias, seria um importante instrumento de reprodução eleitoral dos deputados (MAINWARING, 2001; AMES, 1995a). Mas esta hipótese ainda carece de testes empíricos que efetivamente demonstrem a associação entre destinação das emendas e reeleição do deputado com base nos votos dos eleitores dos municípios por elas beneficiados. É exatamente isto que pretendemos testar com a presente pesquisa.

grande fator a ser compreendido. Segundo o autor, um dos maiores contribuintes para essas altas taxas de renovação seria o desejo, predominante entre os parlamentares, de concorrer a cargos de maior expressão, no executivo, resultado do desprestígio do parlamento e do fascínio pela gerência direta de recursos financeiros permitida ao executivo.

Samuels (2000) argumenta que os arranjos político-institucionais no Brasil não estimulam tanto a reeleição, e que as políticas distributivas, das quais lançam mão os deputados, exercem pouco impacto nas suas chances sucesso em eleições futuras. Ao contrário, o fator de maior influência sobre as chances de reeleição seria o montante dos gastos de campanha e não o distributivismo do mandato do parlamentar. O que potencializaria as chances do deputado de voltar ao Congresso seria mais a quantia de dinheiro gasta diretamente com sua campanha que o montante de recursos federais transferidos por sua influência (*pork barrel*). Para isso, apresenta dados que demonstrariam que os gastos de campanha dos deputados reeleitos são significativamente maiores que dos que foram derrotados.

Porém, como dissemos acima, estes estudos, embora significativos pelas contribuições que apresentam, pelas hipóteses que levantam e pelo debate que fomentam, ainda estão visivelmente orientados e delimitados pela análise da conexão eleitoral que é característica dos Estados Unidos. No entanto, como apontam Pereira e Rennó (2001: 330),

Algumas variáveis-chave, principalmente referentes ao papel legislativo do parlamentar e sua relação com o Executivo Federal, não são consideradas por esses autores. Além de deixar de lado variáveis importantes, seus modelos apresentam outros problemas, pois apenas trabalham com a tentativa do deputado de capitalizar a atenção ou de se promover em função de alguma realização (*credit claiming*), deixando de lado a distribuição efetiva dos benefícios particularizados representada pela execução das emendas, bem como a tomada de posição do parlamentar no exercício de suas atividades legislativas.

Em seu próprio estudo, Pereira e Rennó (2001), defendem que, dadas as características institucionais do sistema político brasileiro, os eleitores são levados a dar mais importância aos benefícios locais oriundos da atuação parlamentar do deputado do que a questões mais amplas do cenário político nacional e, neste sentido, o nosso sistema se pareceria bastante com o modelo estadunidense, de voto distrital. Isso leva os deputados a atuarem, junto ao Congresso, de modo a priorizar justamente a transferência desagregada de benefícios governamentais, possíveis de serem geograficamente identificáveis e, portanto, recompensados pelos eleitores na forma de votos nas eleições seguintes⁴⁵. Desse modo, o padrão de comportamento dos deputados brasileiros seguiria parâmetros parecidos com o dos seus pares estadunidenses, o que tornaria perfeitamente possível a utilização do modelo analítico de Mayhew para o estudo do caso brasileiro.

Os autores tomam, em sua análise, dois grupos de estratégias eleitorais diferenciadas para analisar o impacto de um conjunto de variáveis sobre as chances de reeleição de deputados brasileiros nas eleições congressuais de 1998:

(...) as orientadas a beneficiar os interesses de localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para seu futuro eleitoral, e aquelas direcionadas para a *performance* nacional com as quais o parlamentar também pretende viabilizar suas chances de sobrevivência política (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 19).

A partir da análise de amplo conjunto de dados, os autores percebem que a atuação do deputado no que diz respeito, por exemplo, à discussão de temas gerais e proposições legislativas possuem impacto reduzido nas chances de reeleição, importando muito mais a forma e a intensidade com que o deputado usa a estrutura do parlamento para

⁴⁵ Embora tratando de eleições municipais, Baquero (1997) também já chamou a atenção para o que chamou de tendência de proliferação do “eleitor pragmático”, que cada vez mais vota em função da avaliação utilitarista que faz dos governos anteriores. Se satisfatórios, o eleitor tende a recompensá-lo, votando para sua reeleição ou para a eleição de seu sucessor. Se não satisfatório, tende a votar na oposição.

conseguir benefícios desagregados e transferi-los às suas bases eleitorais.

(...) diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. Na realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 19).

Além disso, mesmo nos casos em que o deputado privilegia estratégias que contemplem atuações em questões de nível nacional, ele o faz na expectativa de transformar a visibilidade daí decorrente em ganhos eleitorais no nível local.

Adicionalmente, o mesmo estudo aponta para uma diferença significativa nas chances de reeleição exercida pelas variáveis proposição e execução das emendas orçamentárias. Ou seja, os dados analisados por Pereira e Rennó (2001) indicam que, para aumentar suas chances de reeleição, não basta que o deputado apenas proponha transferência de benefícios para os municípios que compõem sua base eleitoral; é preciso, adicionalmente, que o deputado consiga que o Executivo efetivamente execute as propostas e que o referido benefício realmente “chegue” ao município para que os eleitores recompensem o parlamentar com votos nas eleições seguintes. Ou seja, não basta ser autor de uma emenda orçamentária; é preciso assegurar que os recursos previstos efetivamente cheguem ao município de destino.

Por outro lado, como os eleitores, cada vez mais pragmáticos e preocupados com a efetiva solução dos problemas de sua cidade, recompensam principalmente a transferência geograficamente identificável de benefícios governamentais, o deputado está relativamente “livre” para atuar de forma ideologicamente descomprometida no interior do Congresso. Desde que consiga transferir recursos para o distrito, o deputado estaria autorizado a atuar

livremente em relação às outras atividades que precisa realizar no Congresso. Afinal,

(...) os resultados (...) também mostram que a forma como os parlamentares votam no Plenário da Câmara, sua eficiência legislativa em termos de projetos aprovados e o número de mandatos anteriores não têm influência no resultado da reeleição. Normalmente, deputados têm extrema liberdade nas suas decisões de voto, já que a maioria delas não está na mira dos eleitores (PEREIRA & RENNÓ, 2001: 21).

Alguns anos depois Pereira e Rennó (2007) apresentaram novo estudo, desta vez incluindo dados sobre as eleições 2002, o que lhes permitiu uma análise em termos de tendência histórica e, por consequência, um esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Desta vez os autores começam por demonstrar que nas últimas 15 eleições ocorridas para o Congresso brasileiro, 68% dos deputados optaram por concorrer à reeleição, dentre os quais uma média de 67% obteve sucesso. Por si só, este dado já aponta para a necessidade de relativização das afirmações de Samuels (2000), para quem as baixas taxas de renovação do Congresso brasileiro constituíam curiosa peculiaridade do nosso sistema político.

Adicionalmente ao trabalho de 2001, Pereira e Rennó (2007) consideram novas variáveis, como a relação com o Presidente da República, o fato de ter concorrido à eleições municipais e o montante de gastos com a campanha. Com isso, perceberam que a relação com o governo, que havia sido positivamente associada à reeleição em 1998, não mais o foi em 2002. Já outras permaneceram como positivamente associadas às chances de reeleição.

Em 2002, padrão semelhante se repete com relação às variáveis locais: quem teve mais votos na eleição passada tem maiores chances de ser reeleito, assim como quem concentra menos seus votos em um único município. Também quem mudou mais de partido ficou prejudicado nas eleições em 2002 (...) As principais diferenças entre esses dois episódios eleitorais indicam que quem enfrentou menos

competição em todo o estado em 2002 teve mais chance de ganhar as eleições, assim como quem teve mais projetos aprovados na câmara. Empresários também tiveram suas chances reduzidas em 2002 e o gasto de campanha teve seu impacto atenuado (PEREIRA & RENNÓ, 2007: 16).

Sobre a relação com o governo/Presidente, os autores descobriram algo interessante: votar de acordo com as indicações da Presidência não exercem impacto direto nas chances de reeleição, mas contribui para aumentar a probabilidade de ter as emendas orçamentárias executadas, o que por sua vez possui impacto positivo sobre a reeleição. Ainda, tal correlação é mais acentuada naqueles pleitos onde o Presidente também concorre à reeleição – pois nesses casos a execução de emendas funciona como uma estratégia adicional para conseguir apoio político nos estados – diminuindo nos outros casos.

Dessa forma, Pereira e Rennó (2007) concluem que a conexão eleitoral, no Brasil, é fortemente condicionada pelo Executivo, mas este tem seu impacto variável de acordo com as características pelas quais exerce a Presidência. Presidentes que gozam de grande popularidade e que se envolvem diretamente no processo eleitoral exercem efeito positivo nas chances de reeleição dos deputados que são seus aliados no Congresso. Quando isso não ocorre, outros elementos “(...) principalmente referentes à competitividade das eleições legislativas, passam a ser ainda mais influentes no sucesso eleitoral dos parlamentares candidatos à reeleição” (PEREIRA & RENNÓ, 2007: 21).

Na segunda parte deste trabalho, quando tratarmos especificamente dos efeitos das emendas orçamentárias sobre as chances de conquistar votos nas eleições seguintes que apresenta seu autor, veremos que este argumento de Pereira & Rennó (2007) possui limites. Em especial, seu maior problema é tomar a associação entre duas variáveis como indicador de que uma é, necessariamente, causa da outra. Eles demonstram, a partir dos dados que analisam, que deputados que conseguem a liberação de mais emendas têm mais chances de se

reeleger, e concluem, então, que a liberação de emendas seja a principal causa da reeleição. Contudo, como aprofundaremos adiante, esta relação de causalidade não é clara. O deputado pode muito bem, por exemplo, conseguir a liberação de recursos para um município e se (re)eleger com votação significativa em outro (efetivamente, isso é bastante comum, como veremos). E a análise que os autores fazem não consegue captar isso. Afinal, o fato de alguns deputados conseguirem liberar mais emendas pode indicar apenas que eles possuem maior poder de influência no Congresso e/ou junto ao governo, ou que ocupam posição de maior destaque e prestígio junto às lideranças do partido. E estas variáveis é que podem ter assegurado sua reeleição. De todo modo, este debate será retomado adiante.

Saugo (2007), embora analisando os deputados da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, percebeu que a reeleição, entre as eleições de 1998 e 2006, não esteve positivamente associada à transferência de recursos aos municípios por meio de emendas ao orçamento estadual. Em geral, os deputados apresentaram menor crescimento de suas votações nos municípios para os quais destinaram emendas do que para o restante dos municípios. Percebeu ainda que a incidência de deputados reeleitos é maior entre os parlamentares com votação dispersa.

Mesquita (2008), além das análises sobre a conexão eleitoral propriamente dita apresentadas anteriormente, também faz importantes apontamentos sobre o fenômeno da reeleição. Dentre eles, merece destaque a crítica que direciona às conclusões de Pereira e Rennó (2003). Fundamentalmente, aponta para os limites de tal estudo a partir do recorte analítico que adota. Pereira e Rennó tomam, para analisar o impacto das emendas sobre as chances de reeleição, apenas as emendas destinadas pelos parlamentares aos municípios onde obtiveram maior votação. E, ainda, apenas investigam se há correlação entre destinar emendas a estes municípios e a incidência de reeleição. Não investigam, como bem aponta a autora, nem se a reeleição foi conseguida por causa dessas emendas, nem se elas foram capazes de aumentar seus votos naqueles municípios mais do que nos outros que não receberam emendas, ou que as receberam mesmo não estando entre os que são de

maior importância ao deputado. Ou seja, embora eles possam afirmar que deputados que destinam emendas para os municípios onde foram mais votados aumentam suas chances de reeleição, suas análises não permitem concluir que foi por causa de tais emendas que se reelegeram. Isso por que seu modelo de análise não permite identificar exatamente de onde vieram os votos que o reelegeram, nem se estes foram conseguidos por causa das emendas. A metodologia utilizada por Pereira e Rennó (2003)

(...) não testa a relação entre emendas destinadas a um eleitorado e crescimento de votos entre este mesmo eleitorado. As unidades de agregação são distintas. Os votos que contam para a reeleição são obtidos em todo o estado, não se podendo descartar que a votação no município escolhido não tenha se alterado entre as eleições consideradas. Provavelmente, os resultados obtidos estão sendo determinados por fatores intervenientes (MESQUITA, 2008: 26).

Portanto, trata-se, como bem demonstra a autora, não apenas de afirmar que existe relação entre destinar emendas para os municípios mais importantes para o deputado e reeleição. É preciso demonstrar em que medida tais emendas produzem efetivamente efeito eleitoral, e se este é suficientemente forte para se afirmar que tal estratégia é capaz de assegurar a reeleição. É exatamente este teste que realizaremos adiante, buscando verificar com mais exatidão qual o real efeito das emendas sobre a votação do deputado nos municípios que as recebem (independentemente de serem os mais importantes para o deputado na eleição anterior ou não), e comparativamente aos demais municípios.

Mesquita (2008) também apresenta contribuição importante à análise da relação entre alocação de emendas e reeleição. Inicialmente, acrescenta às variáveis comumente utilizadas nas análises sobre reeleição a proporção do quociente eleitoral conquistado pelo parlamentar, para em seguida apontar para o aumento das chances de reeleição entre parlamentares que conquistam maior proporção do quociente eleitoral. Também percebe que as taxas de reeleição são

ligeiramente maiores entre os parlamentares de oposição, justamente os que apresentam menores índices de liberação de emendas, o que aponta para a necessidade de relativização das conclusões da tese distributivista para a qual as emendas são instrumento fundamental de reprodução eleitoral (AMES, 2003). No caso brasileiro, as maiores taxas de reeleição são encontradas durante o período do Regime Militar, justamente quando os parlamentares não possuíam inferência sobre o orçamento. Já durante o período posterior, percebeu que a taxa de deputados reeleitos é maior entre os deputados que não apresentaram emendas, o que apontaria novamente para os limites da tese distributivista.

Mas este é, como a própria autora demonstrou, um grupo bastante pequeno dentro do Congresso⁴⁶. Além disso, entre eles estão os que se licenciaram para ocupar outros cargos, como por exemplo, ministros, secretários estaduais, etc. Isso significa que tiveram acesso a outras e mais eficientes formas de projeção, de exposição na mídia, por exemplo. Portanto, não significa que as emendas não tenham importância; apenas que não são a única variável importante. Acontece que o acesso a esses outros meios de “projeção política” são restritos a poucos parlamentares, de modo que à grande maioria as emendas continuam constituindo estratégia importante. Não se trata, portanto, como sugere a autora, de que as emendas sejam menos importantes; o que fica claro é que existem outras variáveis que podem substituir as emendas como estratégias para conquista dos votos necessários à reeleição.

A partir dos dados analisados, Mesquita (2008) conclui que:

Vêm suas chances de se reeleger aumentadas frente aos demais os parlamentares que são titulares, que obtiveram maior proporção do quociente eleitoral no pleito anterior, que pertencem ao partido do governador eleito em seu estado e que são de partidos de oposição ao executivo federal. Trocar de legenda diminui as chances de sucesso na reeleição (pg. 57).

⁴⁶ Por exemplo, entre o período que estudamos – 51ª e 52ª Legislaturas – menos de 2% dos parlamentares deixaram de apresentar emendas individuais ao orçamento.

A execução de emendas, segundo a autora, influenciaria nas chances de reeleição, mas de maneira inversa ao comumente suposto: mais emendas liberadas estaria relacionado à diminuição dos votos em relação à eleição anterior. Contudo, a análise que realiza não deixa clara a relação de causalidade entre as duas variáveis. Afinal, a relação pode não ser simplesmente entre liberação de emendas e aumento/diminuição de votos em relação à eleição anterior. Temos que considerar aí uma questão estratégica importante: como se distribuem essas emendas? Seria preciso, então verificar a relação entre o montante de emendas (valores) destinado a um dado município e o impacto que isso tem na proporção de votos que o deputado consegue nesse mesmo município na eleição seguinte. Se essa correlação for positiva, e mesmo assim o deputado não se elege, não significa que a emenda em si não seja importante, mas que o deputado “errou” na escolha do seu destino. Pode ser que estejamos falando, pois, de uma arma importante na “guerra” da reeleição, mas que é de difícil operação, de modo que alguns deputados erram na forma de utilizá-la. A “arma”, por assim dizer, é importante, mas o resultado depende de sua correta utilização. É preciso, portanto, um modelo que seja capaz de medir, separadamente, o impacto dessas duas coisas. Ou seja, é preciso verificar o verdadeiro impacto das emendas sobre o montante de votos do deputado no município que a recebeu, e entre as duas eleições em questão. Se o que se pretende medir é o impacto das emendas sobre a votação do parlamentar, então a relação entre destinação de recursos e votação precisa ser verificada independentemente da reeleição. É isso que faremos adiante, no desenvolvimento deste estudo.

De todo modo, salvo os poucos estudos acima mencionados, é bastante clara a escassez de estudos mais abrangentes sobre a reeleição de parlamentares no Brasil, tanto em termos de amplitude dos modelos teóricos e hipóteses, quanto no recorte temporal dos dados analisados. São muito escassos, por exemplo, estudos que analisam duas ou mais eleições consecutivas, o que é absolutamente fundamental para tentar descobrir algum tipo de tendência no que diz respeito às eleições e reeleições parlamentares.

Além disso, ainda precisam ser testadas hipóteses construídas a partir da incorporação de outras variáveis, tais como: i) a influência de questões de ordem nacional, como a situação econômica/fiscal/orçamentária do país (ARNOLD, 1987) e avaliação do governo federal; ii) o pertencimento ou não do deputado ao partido ou coligação vitoriosa nas eleições para governo estadual; iii) a origem e trajetória sociográfica do deputado; iv) o partido ao qual o deputado está vinculado e sua posição de (des)prestígio dentro dele; v) a noção de conexão eleitoral e seus possíveis desdobramentos.

Nosso trabalho teve, neste sentido, a intenção de contribuir com este debate, buscando identificar e medir o impacto das emendas orçamentárias sobre as chances de reeleição, a partir de um elemento específico: o aumento ou diminuição da votação do deputado, entre duas eleições consecutivas, nos municípios que foram beneficiados com a proposição, de autoria do mesmo deputado, de emendas orçamentárias, bem como sua respectiva liberação ou não.

PARTE II: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

INTRODUÇÃO

Este trabalho foi construído e organizado, em seus traços gerais, a partir de dois pressupostos básicos, tomados como hipóteses gerais da pesquisa. Em primeiro lugar, assumimos que a noção de conexão eleitoral pode ser tomada como fator importante para a compreensão do comportamento dos deputados federais dos três estados do Sul do Brasil, no período estudado, especialmente no que diz respeito à delimitação das estratégias que estes adotam no interior do Congresso e, principalmente, nas relações que mantêm com suas bases eleitorais. Como desdobramento desta primeira ideia, procuramos investigar se variações nos perfis de votação dos deputados possuíam alguma relação significativa com o comportamento destes no Congresso, seja na proposição de emendas orçamentárias ou na apresentação de projetos de lei.

Em segundo lugar, pressupomos que distintas estratégias de atuação do parlamentar teriam diferentes impactos sobre suas chances de reeleição. Ou seja, nossa hipótese era de que deputados que privilegiassem suas bases eleitorais mais importantes, principalmente por meio da destinação de recursos através de emendas individuais ao orçamento, teriam aumentadas suas chances de reeleição à medida que aumentariam – ou ao menos manteriam – seus índices de votação nesses redutos eleitorais. Enfim, partimos de um modelo segundo o qual não apenas o perfil de votação dos deputados teria impacto direto sobre suas estratégias de comportamento parlamentar; mas, adicionalmente, estas estratégias diferentes também teriam diferentes impactos na forma

como os eleitores “recompensariam” seus representantes nas eleições seguintes, com votos.

Assim, algumas hipóteses adicionais, principalmente formuladas a partir dos estudos dos trabalhos de Ames (2003) e Carvalho (2003) e que nortearam nossos esforços de pesquisa, poderiam ser assim delimitadas:

- *Deputados com maior senioridade apresentariam votações mais fragmentadas e menos dominantes, pois seriam mais conhecidos em diversas regiões do estado;*
- *Deputados oriundos de cargos no executivo, nacional e estadual, apresentariam votações mais fragmentadas e menos dominantes, por terem sua imagem mais conhecida em todo o estado;*
- *Deputados com origem no executivo municipal tenderiam a apresentar votações mais concentradas e dominantes, fortemente associadas ao município de origem e municípios contíguos;*
- *Deputados com votação concentrada e dominante seriam os que apresentariam maior índice de conexão (correlação entre origem dos votos e destinação das emendas);*
- *Sendo motivado pelo perfil de votação, mais do que pela orientação ideológica (AMES, 2003), o índice de conexão não deve apresentar diferenças significativas entre os deputados de diferentes partidos.*
- *Deputados com votação fragmentada, especialmente não dominante, apresentariam maior número de projetos de lei, bem como maior proporção de projetos cujos benefícios (regulação ou transferência de recursos) fossem difusos;*
- *Os deputados com maiores índices de conexão teriam maiores chances (índices) de reeleição, pois estariam a usar as emendas orçamentárias para manter e/ou ampliar suas bases de votação.*
- *Os deputados que tentaram a reeleição apresentariam aumento maior ou diminuição menor de suas votações nos municípios para os quais transferiram recursos de emendas orçamentárias, em comparação com os demais municípios do estado.*

Para a realização dos testes necessários à verificação de cada uma das hipóteses mencionadas – e de seus desdobramentos – foram organizados dois bancos de dados. Um, com informações sobre a votação dos deputados em análise, foi construído a partir de dados eleitorais disponíveis no Tribunal Regional Eleitoral – TRE – de cada um dos estados estudados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Outro, com informações sobre a atuação dos deputados, especialmente quanto à proposição, aprovação e execução de emendas orçamentárias e apresentação de projetos de lei, bem como sobre a vinculação dos parlamentares a partidos políticos, foi obtido junto ao Congresso Nacional.

Aqui se faz necessária uma explicação. Uma pesquisa desta natureza poderia trazer elementos para generalizações mais abrangentes se fosse feita a partir do conjunto dos parlamentares brasileiros. Contudo, alguns motivos nos levaram a optar apenas pelos deputados dos três estados do Sul do país. Em primeiro lugar, as próprias limitações encontradas para a concretização da pesquisa. Feita concomitantemente com atividades profissionais, sem auxílio de bolsas ou bolsistas, a pesquisa reuniu, como é ver, adiante, um grande volume de informações, dada à natureza da análise. Assim, mesmo para os três estados estudados, a quantidade de informações é significativa, e seu aumento poderia comprometer, dadas nossas condições de trabalho, a qualidade em seu tratamento e análise.

Além disso, trabalhos anteriores, especialmente Ames (2003) e Carvalho (2003), já apontaram para o fato de que, sob vários aspectos, o estados do Sul do Brasil apresentam características distintas, bastante peculiares, em relação ao restante do país. Seja por seus mais altos níveis de industrialização, escolarização e renda, seja por suas trajetórias políticas distintas de outras regiões do Brasil, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul possuem aspectos não encontrados em outras unidades da federação, e um estudo especificamente voltado a eles pode fornecer elementos que permitirão esforços de análise comparada no futuro.

De todo modo, é preciso lembrar, o número de deputados estudados (177) é significativo, pois envolve três eleições e duas

legislaturas. Assim, embora focado nestes estados, o estudo aqui apresentado se baseia em conjunto de dados - e parlamentares – que lhe assegura representação estatística considerável.

Para o cálculo dos índices, necessários ao teste das hipóteses, em alguns casos foram utilizados modelos apresentados por outros pesquisadores. Em outros casos foram feitas adaptações aos modelos, e em outros ainda, foram propostas novas formas de cálculo e composição de índices. O detalhamento de cada um desses procedimentos encontra-se na sessão onde cada índice é utilizado. Assim, em cada capítulo e/ou sessão são apresentadas, quando for o caso, informações sobre o que se está “medindo”, sobre a forma como isso foi feito, e sobre reproduções, adaptações e/ou inovações nos índices utilizados.

CAPÍTULO III: PADRÕES DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS

3.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão apresentados os índices de fragmentação e dominância, calculados para os deputados dos três estados do Sul do Brasil entre as eleições de 1998, 2002 e 2006. Além dos deputados eleitos que assumiram o mandato no início de cada legislatura, foram considerados também aqueles parlamentares que, na condição de suplente, assumiram uma cadeira no Congresso no decorrer da legislatura. Tivemos, assim, um total de 177 deputados, sendo: 75 do Rio Grande do Sul; 59 do Paraná; e 43 de Santa Catarina. Inicialmente, trataremos dos índices de Fragmentação, cruzando-o com variáveis como período, perfil ideológico, origem do deputado, relação com o governo e senioridade. Em seguida, os mesmos cruzamentos serão feitos tomando-se como referência o vetor da Dominância. Por fim, os dois vetores serão agregados, com o intuito de identificarmos o perfil de votação dos referidos parlamentares a partir da combinação dos índices de Fragmentação e Dominância, obtendo-se, assim, uma tipologia dos perfis de votação aos moldes do modelo utilizado por Ames (2003) e Carvalho (2003).

Demonstraremos que algumas variáveis, especialmente a origem do deputado e a senioridade, estão fortemente associadas a diferentes perfis de votação, seja quando consideramos os vetores fragmentação e dominância separadamente, seja quando tomamos de forma agregada.

3.2 FRAGMENTAÇÃO

3.2.1 Por Período

Contrariamente ao que fez Carvalho (2003), optamos por chamar de *Índice de Fragmentação* e não de concentração o índice que mede a dispersão dos votos dos deputados. Este índice tenta identificar o quanto a votação do deputado está dispersa entre os municípios do estado (distrito). É obtido dividindo-se um (1) pela soma dos quadrados da divisão resultante, em cada um dos municípios, entre o número de votos dados ao deputado no município e o total de votos válidos neste município.⁴⁷ O índice reflete o grau de fragmentação da votação do deputado em uma dada eleição. Quanto mais próximo de um, menor a fragmentação da votação do deputado. Um índice igual a um indicaria que todos os votos do deputado estariam concentrados em um único município. Quanto mais distante de um estiver o índice, maior a distribuição dos votos do deputado pelos diferentes municípios do estado. Ou seja, quando maior o índice, maior a dispersão dos votos do deputado pelo estado, motivo pelo qual optamos por chamar índice de fragmentação, e não de concentração. Na Tabela 1 são apresentadas as médias para cada estado, considerando-se as três eleições em análise.

⁴⁷ $F = 1/\sum V_i^2$, onde V = voto do candidato no município i / votos totais do candidato no Estado. Trata-se, como aponta Carvalho (2003), de uma variação do *Índice de Rae invertido*, normalmente utilizado, por exemplo, para se calcular o número de partidos efetivos em um dado sistema partidário. Contudo, é preciso registrar que aqui, diferentemente do que fez Carvalho ao tomar apenas os 15 municípios onde o deputado obteve maior votação para o cálculo do “Índice de Concentração”, optamos pela utilização de todos os municípios do estado.

Tabela 1: Índice médio de fragmentação por estado, segundo o ano de eleição.

Eleição	SC	PR	RS	Média
1998	0,22	0,21	0,19	0,20
2002	0,18	0,20	0,17	0,18
2006	0,15	0,15	0,14	0,14
Total	0,18	0,19	0,17	0,18

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Como se pode notar, os índices são relativamente baixos, o que indica uma tendência, no período, de deputados eleitos com votações relativamente pouco fragmentadas, ou seja, pouco dispersas pelo estado. Em geral, os deputados estudados apresentam a maior parte de suas votações concentradas em poucos municípios, embora nem sempre contíguos.

Poucas diferenças são encontradas entre os estados. No conjunto, o índice médio de fragmentação é de 0,18, sendo de 0,18 para o estado de Santa Catarina, 0,19 para o estado do Paraná, e de 0,17 para o caso do Rio Grande do Sul. Contudo, o mesmo não ocorre quando tomamos as sucessivas eleições como parâmetro de análise. Neste caso, verifica-se uma ligeira tendência de diminuição dos índices de fragmentação, em todos os estados, à medida que se passa do pleito de 1998 para o de 2006. Em 1998 o índice médio era de 0,20; passa para 0,18 em 2002. E chega a 0,14 em 2006. Apresenta, portanto, uma ligeira, tendência de diminuição ao longo do período, o que implica dizer que, no conjunto dos deputados, existe uma aparente tendência de concentração progressiva das votações significativas em um número cada vez menor de municípios. Esta tendência é verificada nos três estados, sempre com o Rio Grande do Sul mantendo índices ligeiramente abaixo dos outros dois estados, embora as diferenças entre

os Estados precisem ser relativizadas, visto que não são estatisticamente significantes ($p = 0,26$),

Com relação a este aspecto, nossos dados parecem ir na mesma direção daqueles apresentados por Carvalho (2003: 98-9). Embora realize o cálculo de forma um pouco diferente, o autor percebe que entre as eleições de 1994 e 1998 houve um aumento significativo na proporção de deputados que apresentavam concentração alta e média de seus votos no Sul do Brasil. Em 1994 eles correspondiam a 37% do total dos parlamentares eleitos, passando para 44% em 1998. Ou seja, se Carvalho (2003) percebeu que a proporção de deputados eleitos com votação concentrada nos estados do Sul aumentou entre em 1994 e 1998, nós descobrimos que entre 1998 e 2006 o índice médio de fragmentação (que mede o mesmo que o índice de concentração de Carvalho) dos parlamentares eleitos nesses estados diminuiu progressivamente. A tendência à concentração continuou, portanto.

Algumas hipóteses podem ser levantadas no intuito de tentar compreender esta tendência, apontada pelos dados, de maior concentração das votações nos estados do Sul. É possível que, diferentemente do que ocorre com certa frequência nos estados do Nordeste, como identificado por Ames (2003), no Sul do Brasil parecem ser menos frequentes os acordos entre candidatos e lideranças políticas locais em distritos informais – municípios – onde o candidato não é conhecido e/ou onde não possui nenhum tipo de vínculo anterior à eleição. Dessa forma, em geral os deputados tendem a concentrar seus esforços – e gastos – de campanha em regiões geograficamente próximas, normalmente nas cercanias dos municípios onde são mais conhecidos e onde já têm, potencialmente, um bom capital eleitoral. Com isso cada vez mais as votações desses deputados apresentam-se menos fragmentadas e concentradas em poucos municípios.

3.2.2 Perfil Ideológico

Outra variável a ser analisada é a filiação partidária dos deputados no momento da eleição. Especialmente se assumirmos a hipótese de Carvalho (2003), de que os deputados de partidos de direita apresentam comportamentos mais distributivistas, privilegiando a transferência de benefícios de forma concentrada para seus redutos eleitorais; e assumindo a suposição de Ames (2003) e Pereira & Rennó (2001) de que este distributivismo seria recompensado pelos eleitores sob a forma de votos nas eleições seguintes, então é de se esperar que deputados de partidos de direita apresentem índices de fragmentação mais baixos que seus colegas dos partidos de centro e de esquerda. Isso porque o distributivismo serviria como fortalecedor das relações um tanto quanto clientelistas, típicas do distributivismo, tornando os redutos eleitorais cada vez mais dependentes dos recursos repassados pelo governo por intermédio do deputado, ao passo que tornaria o deputado cada vez mais dependente destes mesmos redutos eleitorais, à medida que seu mandato seria prioritariamente dedicado à transferência desses recursos de forma desagregada. Os dados da tabela 2 parecem não corroborar, ao menos não de forma significativa, esta ideia.

Tabela 2: Índice médio de fragmentação por estado, segundo o perfil ideológico.

Perfil Ideológico	SC	PR	RS	Média
Esquerda	0,20	0,21	0,18	0,19
Centro	0,20	0,19	0,17	0,19
Direita	0,17	0,15	0,14	0,14
Total	0,18	0,19	0,17	0,18

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado

Dentre os deputados vinculados a partidos de esquerda e de centro, os índices de fragmentação são, em ambos os casos, de 0,19, praticamente igual à média geral para o período, que é de 0,18. Porém, quando tomamos os deputados de direita, o índice de fragmentação cai para 0,14, em média, o que indica uma ligeira tendência de maior concentração das votações em um número menor de municípios por parte desses deputados.

Novamente, embora estatisticamente não significativa ($p = 0,635$), esta tendência é encontrada nos três estados pesquisados. Se outra vez recorrermos às análises de Carvalho (2003), é possível que isso seja decorrência de uma predominância, entre os partidos de direita, de posturas mais paroquialistas no perfil de atuação dos deputados. Entre os partidos de esquerda seria mais encontrada uma postura de maior cunho universalista, marcada por preocupações de ordem mais genérica, o que resultaria na construção de uma identificação com porções menos dominantes, mas mais dispersas do eleitorado, que estaria a se transformar em padrões de votação mais fragmentados destes deputados, bem como dos seus pares de partidos de centro.

Ou então, de forma mais direta, estaria a se identificar, de mais uma forma diferente, a predominância do paroquialismo puro e simples como prática predominante entre os deputados de direita, associada a uma postura pragmática crescente por parte dos eleitores (BAQUERO, 1997), que cada vez mais tende a recompensar, com votos, políticos cujas ações resultem em ganhos tangíveis e diretamente vinculados ao seu universo cotidiano. Assim, se de um lado os deputados de partidos de direita privilegiam o paroquialismo e o distributivismo no exercício de seus mandatos, os eleitores estariam a perceber esses esforços por benefícios concentrados e os estariam recompensando nas urnas. Resultaria daí que deputados de direita teriam, como consequência dessa cadeia de fenômenos, votações mais concentradas que seus pares de outros matizes ideológicos.

Contudo, como a tabela 2 demonstrou, essas variações não possuem relevância suficiente para inferirmos que se trata de tendência significativa. Antes, parece que as hipóteses levantadas por Ames

(2003) e Carvalho (2003), embora possam ser verdadeiras para o conjunto dos parlamentares brasileiros, não podem ser tomadas, sem relativizações, como características dos deputados dos estados do Sul do país. Aqui o que verificamos foi uma certa semelhança nos padrões de votação dos congressistas eleitos, com variações pouco significativas entre os diferentes perfis ideológicos.

3.2.3 Senioridade

O número de mandatos também constitui variável importante na determinação do perfil de votação. É de se esperar que, à medida que acumula mandatos como parlamentar, o deputado amplie cada vez mais suas bases de votação, fazendo-se conhecido em novas e mais abrangentes regiões, o que lhe permite ampliar suas bases eleitorais e, conseqüentemente, apresentar votações mais fragmentadas. A exposição na mídia, a possibilidade de novos acordos regionais, o maior tempo e conhecimento para poder destinar recursos e benefícios para diferentes municípios em diferentes regiões do estado, o maior poder de influência e prestígio dentro do partido e na utilização de sua estrutura durante as campanhas eleitorais, estariam a favorecer a ampliação das bases de votação dos deputados mais experientes, fragmentando cada vez mais suas votações. Vejamos o que nos mostram os dados da tabela 3.

Neste caso, identifica-se uma tendência contínua e significativa ($p = 0,028$) que indica aumento da fragmentação da votação entre deputados que possuem maior senioridade. Em média, o acréscimo de um mandato na carreira do deputado representa o aumento do índice de fragmentação de sua votação em 0,025 pontos.

Tabela 3: Índice de fragmentação por estado, segundo a senioridade.

Nº de mandato	SC	PR	RS	Média
1	0,13	0,14	0,13	0,14
2	0,19	0,19	0,18	0,18
3 ou mais	0,23	0,23	0,19	0,22
Total	0,18	0,19	0,17	0,18

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TER's de cada estado.

Entre os deputados que foram eleitos para o primeiro mandato, o índice médio de fragmentação é de 0,14, com poucas variações entre os três estados. Quando passamos a considerar os deputados que foram eleitos pela segunda vez, o índice sobe para 0,18 em média. Já entre os deputados que foram eleitos para o terceiro mandato ou mais, o índice sobe para 0,22. A diferença entre o primeiro e o terceiro grupo é maior nos estados de Santa Catarina e Paraná. No caso do Rio Grande do Sul, embora também identificável, esta tendência de aumento da fragmentação é menos acentuada.

Esta menor tendência de aumento da fragmentação no Rio Grande do Sul, mesmo entre deputados com maior senioridade, indica, provavelmente, uma maior dificuldade, para deputados gaúchos, de ampliação de suas bases eleitorais, possivelmente decorrente de uma menor propensão dos eleitores daquele estado para votar em candidatos, mesmo que já sejam deputados, que não possuam algum tipo de vínculo direto com os municípios e seus eleitores.

3.2.4 “Origem” do deputado

Parece bastante óbvia a suposição segundo a qual a origem e trajetória anterior do candidato exerçam influência sobre o perfil de distribuição de seus votos. Candidatos que já eram deputados, por exemplo (como demonstrado acima), por serem mais conhecidos, tenderiam a apresentar votações mais fragmentadas⁴⁸. O mesmo deve ocorrer com candidatos que ocuparam cargos nas estruturas dos governo federal e/ou estaduais, por que tais cargos lhes colocariam em evidência em todo o estado, além de lhes propiciarem um discurso de reivindicação de crédito por serviços e obras que tais governos tenham executado nas diferentes regiões.

O oposto se deve esperar de candidatos que tenham ocupado cargos no executivo municipal, especialmente prefeitos, pois esta prerrogativa lhes asseguraria uma grande projeção dentro do seu município de origem e alguns municípios no entorno, mas uma menor projeção nas demais regiões do estado. Candidatos com outras trajetórias anteriores apresentariam tendências variadas de fragmentação de suas votações, com variações associadas ao perfil de seus discursos e à capacidade de desenvolver e manter identidade com determinados segmentos sociais específicos. Realmente, as variações encontradas a partir da origem dos deputados eleitos se mostraram estatisticamente relevantes ($p = 0,004$).

⁴⁸ Para mantermos aqui o foco na análise da conexão eleitoral, seria necessário considerar, porém, que o acúmulo de mandatos também poderia indicar que o deputado teria maiores possibilidades de transferir recursos para um ou poucos municípios, o que contribuiria para aumentar a concentração – e não a fragmentação – de seus votos. Contudo, como veremos adiante, esta não é uma estratégia comumente utilizada pelos parlamentares, os quais tendem a dispersar os benefícios aos quais têm acesso, especialmente emendas orçamentárias, à medida que aumentam a senioridade.

Tabela 4: Índice de fragmentação por estado, segundo a origem do deputado.

Origem	SC	PR	RS	Média
Política (Exec. Fed./ Est.)	<u>0,36</u>	<u>0,37</u>	<u>0,36</u>	<u>0,36</u>
Política (Exec. Mun.)	<u>0,05</u>	<u>0,06</u>	<u>0,05</u>	<u>0,05</u>
Política (Deputado)	0,20	0,19	0,20	0,20
Prof. Liberal	0,12	0,11	0,11	0,11
Func. Público	0,22	0,20	0,17	0,19
Agricultor	0,19	---	0,19	0,19
Professor	---	---	0,23	0,23
Religioso	---	0,19	0,14	0,17
Total	0,18	0,19	0,17	0,18

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Como esperado, foram encontrados índices de fragmentação bem acima da média entre os deputados que haviam ocupado cargos na estrutura dos governos federal ou estadual. Neste grupo estão principalmente ex-secretários de estado, função que possibilita grande visibilidade estadual, seja pelas obras e serviços executados – e principalmente inaugurados – no interior da unidade da federação, seja pelo grande número de viagens e visitas que se pode fazer a cada município, participando de eventos, aparecendo em comemorações diversas, dando entrevistas a rádios locais, etc. Com isso, esses “políticos” são, no momento da eleição, já conhecidos de grande contingente de eleitores, e utilizam-se do período da campanha não para apresentar-se e fazer promessas de campanha, mas para “lembrar” o eleitor de seus feitos e dos encontros que manteve durante seu passado recente como membro da estrutura governamental. Além disso, esses

mesmos “feitos” políticos anteriores facilitam acordos com lideranças políticas regionais, especialmente prefeitos de cidades que receberam tais obras e serviços, os quais passam a atuar como “puxadores” de votos.

Entre deputados eleitos que apresentavam este perfil pregresso o índice de fragmentação é de 0,36, com poucas variações entre os estados. Este índice está bem acima da média geral, que é de 0,18, e é de longe o maior dentre todos os grupos analisados. Sem dúvida, a projeção possibilitada pelo acesso às estruturas de governo, especialmente secretarias estaduais, é um instrumento de divulgação da imagem política e de ampliação do capital eleitoral de inestimável valor aos candidatos ao cargo de deputado federal, pois permite ampliar suas bases eleitorais e captar votos em praticamente todas as regiões do estado.

No lado oposto estão os também “políticos”, mas oriundos das estruturas dos governos municipais, especialmente ex-prefeitos. Neste grupo, o índice de fragmentação é de apenas 0,05, sendo o mais baixo entre todos os grupos. Ele constitui, como se disse, o oposto do grupo composto por ex-membros do executivo estadual e federal, sendo integrado por atores políticos de projeção local, conhecidos de um conjunto pequeno e geograficamente delimitado de eleitores, circunscrito ao município onde exerceu o cargo executivo e suas adjacências. A tendência, neste caso, é de se encontrar votações mais expressivas em um conjunto menor de municípios (como veremos adiante, ao analisarmos os padrões de dominância dos deputados), com deputados – candidatos eleitos – que dificilmente conseguem angariar número significativo de votos em outras regiões. São concorrentes com grande capital eleitoral, mas com poder geograficamente limitado de angariar votos.

Dentre os “deputados” o índice, embora ligeiramente acima da média geral, é mais baixo do que se poderia esperar. Aparentemente, o exercício do cargo de deputado, seja ele federal ou estadual, tem menos poder de fragmentação das votações do que a ocupação de cargos nas estruturas dos governos federal e estadual. De certa forma, isso reforça o argumento de que privilegiar a busca por cargos no executivo é uma

estratégia recompensada pelos arranjos institucionais e pela cultura política no Brasil. O acesso direto especialmente ao orçamento permite aos membros do executivo um conjunto de ações de transferência de benefícios governamentais a grupos geograficamente delimitados de eleitores que o legislativo não é capaz de fazer. Fazer parte do executivo estadual, por exemplo, mesmo que não estando no “primeiro escalão”, é mais vantajoso para ampliar geograficamente as bases eleitorais do que ocupar o cargo de deputado, mesmo federal.

Potencialmente este seria mais um motivo pelo qual, no Brasil, as taxas de renovação do Congresso são mais altas que em países europeus e nos Estados Unidos, resultado do fato de os parlamentares a priorizarem a disputa por cargos no executivo como estratégia de ascensão e sobrevivência política (MAINWARING, 2001; SAMUELS, 2000; AMES, 2003). O segundo grupo com menor índice de fragmentação (portanto, com votação mais concentrada) é aquele composto por profissionais liberais. Entre estes, o índice médio de fragmentação é de 0,11. Neste grupo estão especialmente empresários, advogados e médicos, em geral bastante conhecidos em suas regiões, mas com maiores dificuldades de projeção estadualizada. Adicionalmente, também descobrimos que dentre os deputados cuja origem está associada a atividades como profissionais liberais, 62% estavam vinculados a partidos de direita, os quais, como vimos anteriormente, tendem também a apresentar padrões de votação mais concentrados.

Dentre os demais grupos – funcionários públicos, professores, agricultores e religiosos – para os quais a fragmentação também é bastante baixa, os índices são bastante parecidos, e muito próximos da média geral.

3.3 DOMINÂNCIA

3.3.1 Introdução

Passamos a analisar, ainda de forma predominantemente descritiva, os padrões de dominância encontrados entre os deputados federais dos três estados do Sul, entre as eleições de 1998, 2002 e 2006. Novamente, os padrões de votação são aqui apresentados sob a forma de índice, o *Índice de Dominância*, calculado por meio da fórmula $D = \sum [(vi/vm)*(vi/V)]$, onde:

D = dominância;

vi = votos do deputado i no município;

vm = total de votos no município;

V = total de votos do deputado no estado.

Novamente, optamos pela inclusão de todos os municípios no cálculo, evitando a possibilidade de estabelecer um ponto de corte arbitrário que possa gerar distorções em alguns casos⁴⁹. Importante ressaltar, uma vez mais, que a “primeira parcela” do índice mede o nível de dominância do deputado em relação aos seus concorrentes, dentro de cada município, e não o nível em que o município é ou não dominado por um ou mais deputados. A unidade tomada para o cálculo do índice, portanto, é o deputado, não o município.

Feitos os cálculos dos índices do deputado para cada município (parcela vi/vm), estes valores são ponderados pela importância da votação do município na votação total do candidato no estado, de modo

⁴⁹ Seguimos aqui Ames (2003, p.65), que não limita o cálculo aos 15 municípios de maior votação do deputado, como faz Carvalho (2003, p. 100). Ames conclui que os candidatos com médias ponderadas mais altas tendem a dominar seus municípios mais importantes. Os que têm médias ponderadas mais baixas compartilham os votos destes municípios principais com outros candidatos. Cabe destacar que os municípios em que o candidato tem votação baixa contribuem pouco para o valor final do índice.

a se obter o índice do deputado para o conjunto do estado. Quanto mais um deputado “dominar” os municípios que contribuem mais para sua votação no conjunto do Estado (ou seja, sua votação representar um percentual elevado do total de votos destes municípios), maior será seu Índice de Dominância.

Como é possível notar nas tabelas à frente apresentadas, o índice médio de dominância entre os deputados dos três estados foi de 0,16, com ligeira variação no caso do estado do Rio Grande do Sul. Neste estado, o índice médio é de 0,13, ligeiramente abaixo dos outros dois estados. Em Santa Catarina a média encontrada foi de 0,18, e ficou em 0,19 no caso do Paraná.

Mais uma vez se verifica um padrão diferente no Rio Grande do Sul, indicando que lá, além de menos fragmentadas, as votações dos deputados eleitos também tendem a ser menos dominantes. Isso indica um aparente paradoxo, pois seria de se esperar que em função da menor fragmentação – e consequente maior concentração – de votos, os deputados tenderiam a apresentar votações mais dominantes justamente nos distritos onde concentram seus votos. Contudo, não foi isso que se verificou. Possivelmente, isso se deva ao fato de existirem no Rio Grande do Sul, mais do que nos estados de Santa Catarina e do Paraná, municípios médios e grandes no interior do estado. Assim, existe no Rio Grande do Sul significativo número de municípios, por exemplo, com mais de 100 mil habitantes, o que permite que deputados se elejam com votação significativa nestes distritos informais – votação menos fragmentada, como se viu acima – sem, contudo, serem dominantes nestes mesmos municípios, visto que o número de eleitores é também considerável.

3.3.2 Período

Tal como no caso da fragmentação, também a dominância apresenta tendência de queda no período compreendido entre as eleições

de 1998 e 2006. Fundamentalmente, nos três estados os índices apresentaram ligeira queda entre as eleições de 1998 e 2002, e mantiveram-se estáveis entre 2002 e 2006.

Tabela 5: Índice de dominância segundo o ano de eleição.

Eleição/Período	SC	PR	RS	Média
1998	0,19	0,23	0,15	0,18
2002	0,17	0,17	0,12	0,15
2006	0,17	0,17	0,12	0,15
Total	0,18	0,19	0,13	0,16

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

O caso mais acentuado é o Paraná, onde o índice médio de dominância passou de 0,23 em 1998 para 0,17 nas duas eleições seguintes, indicando o caso de maior queda nos padrões de dominância eleitoral dos deputados. Contudo, é preciso enfatizar, ainda assim as diferenças não são estatisticamente relevantes ($p = 0,65$). Futuras pesquisas, especialmente envolvendo um período maior de tempo e um conjunto mais amplo de pleitos eleitorais, poderão apontar de forma mais consistente para tendências de alteração nos padrões de dominância dos deputados ao longo do tempo. O que não impede de, embora de forma relativizada, realizarmos exercícios de compreensão da ligeira variação aqui encontrada.

Fatores como a urbanização e aumento do número de grandes centros urbanos (principalmente regiões metropolitanas) devem estar a exercer influência nesse processo de diminuição dos padrões de dominância. À medida que as cidades aumentam o contingente de eleitores, se tornando distritos informais cada vez maiores, mais difícil é para um candidato, individualmente, conseguir dominar sozinho estes

distritos. Além disso, a tendência de diminuição crescente do poder de controle e influência de oligarquias e grupos políticos locais sobre os eleitores também torna distritos antes “impermeáveis” mais acessíveis a candidatos desafiantes, que cada vez mais conquistam votos a partir de estratégias não mais vinculadas a identidades geográficas.

Este último aspecto ocorre também em cidades de características mais interioranas, menos populosas, que cada vez mais estão interligadas com os grandes centros urbanos, têm acesso a informações e aos debates de outras regiões, conhecem candidatos oriundos de outros locais e estão politicamente “livres” para votarem neles. O reflexo disso é a diminuição nos padrões de dominância dos deputados, que mesmo nos casos de origens vinculadas a regiões geográficas delimitadas, se vêem cada vez mais em situação de competição acirrada pelos votos dos eleitores, mesmo aqueles de suas regiões de origem.

3.3.3 Perfil Ideológico

Embora não possa ser tratada como indício forte de importantes distinções ideológicas entre os partidos, a variação nos padrões médios de dominância dos deputados dentro do espectro ideológico não deixa ser interessante. Como mostra a tabela 6, existe uma ligeira tendência de aumento da dominância média à medida que se vai da esquerda para a direita, estando o centro mais próximo da direita.

Tabela 6: Índice de dominância segundo o perfil ideológico do partido do deputado no momento da eleição.

Perfil Ideológico	SC	PR	RS	Média
Esquerda	0,15	0,16	0,10	0,13
Centro	0,19	0,18	0,14	0,16
Direita	0,20	0,20	0,15	0,18
Total	0,18	0,19	0,13	0,16

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

No geral, os deputados vinculados a partidos de centro apresentam índices de dominância muito próximos da média para os seus respectivos estados. Os de esquerda apresentam índices ligeiramente mais baixos, e os de direita ligeiramente acima da média. Em Santa Catarina, enquanto os deputados de centro têm índice de dominância de 0,19, muito parecido com os de direita, que é de 0,20, os de esquerda apresentam índice de 0,15. A média do estado é de 0,18. Tendência ligeiramente diferente se verifica no Paraná, cuja média é de 0,19, e onde a diferença entre os diferentes grupos ideológicos é menos intensa: 0,20 para os deputados de direita; 0,18 para os do centro; e 0,16 para os deputados de partidos de esquerda. Contudo, essas diferenças não podem ser tomadas como indícios categóricos de padrões distintos entre os grupos ideológicos nos dois estados, visto que são estatisticamente pouco relevantes ($p = 0,21$).

Já para o caso do Rio Grande do Sul as coisas se passam de modo distinto. Neste caso, as diferenças internas – dentro do estado – entre os diferentes grupos ideológicos, possui significância estatística ($p = 0,034$). No estado gaúcho, além de se manter a tendência de índices médios abaixo dos outros dois estados, as diferenças entre os grupos de deputados é mais acentuada, embora haja maior similaridade entre os de direita e de centro. Enquanto os deputados de direita e de centro

possuem índices respectivos de 0,15 e 0,14, os de esquerda apresentam índice bem abaixo, de apenas 0,10.

Certamente o perfil de construção de identidades e busca por votos entre os diferentes partidos contribui para o quadro acima descrito, qual seja, de menor dominância entre os deputados de partidos de esquerda. Primeiramente, é preciso considerar que, ao falarmos de partidos de esquerda, em especial nos estados do Sul do Brasil, se está a falar principalmente do Partido dos Trabalhadores – PT – de longe a maior agremiação assim classificada com significativo potencial eleitoral e número de deputados eleitos. Isso implica em um determinado perfil de consolidação partidária, especialmente vinculado a grandes centros urbanos, espaço onde o PT historicamente tem ocupado importante fatia do eleitorado. Embora esta tendência tenha se modificado a partir de 2002, com a eleição do Presidente da República por este partido e sua consequente popularização por todas as regiões e segmentos sociais do país, o partido ainda apresenta importante relação com centros urbanos maiores⁵⁰. A questão é que justamente nestes distritos informais – grandes centros urbanos – também é onde os deputados encontram maiores dificuldades para dominarem eleitoralmente, haja vista a quantidade e a diversidade de eleitores.

Enfim, o que fica claro a partir da tabela 6 é que o perfil ideológico constitui variável importante para predição do perfil de votação dos deputados, quanto à dimensão da Dominância, apenas para o caso do Rio Grande do Sul. Somente neste estado as variações entre os diferentes grupos ideológicos possui relevância, e ainda assim apenas no sentido de identificar diferença marcante dos deputados de esquerda

⁵⁰ Contudo, é preciso mencionar a peculiaridade de Santa Catarina, estado onde o Partido dos Trabalhadores apresenta características de surgimento e consolidação peculiares em relação ao “padrão” do restante do país. Como demonstraram Borba & Sell (2006), em Santa Catarina o PT possui vários grupos originados em regiões diferentes e com perfis também bastante distintos. Dentre os grupos de maior importância e projeção, inclusive eleitoral, dentro do partido, está aquele originado no Oeste do estado, com origens que remontam aos movimentos sociais coordenados pela igreja católica nas décadas de 1980 e 1990, e de forte identidade camponesa, bem diferente, por exemplo, do típico perfil sindicalista urbano da origem nacional do PT no ABC paulista. Contudo, os ainda escassos estudos sobre a consolidação das forças partidárias dentro dos estados sulistas, não apontam para uma tendência semelhante nos demais estados da região.

em relação aos outros dois grupos – centro e direita. Nos demais estados da região, embora existam ligeiras variações, as diferenças são muito tênues para sustentar o argumento segundo o qual o perfil ideológico constitui variável importante na determinação de distintos perfis de dominância eleitoral.

3.3.4 Senioridade

Partindo da hipótese segundo a qual deputados tendem a fragmentar mais suas votações à medida que aumentam sua senioridade, testamos também o impacto exercido pelo número de mandatos sobre a dominância nos padrões de votação. Novamente, a variável mostrou possuir impacto pouco significativo ($p = 0,19$), como pode ser notado na tabela 7.

Tabela 7: Índice de dominância segundo o número de mandatos.

Nº de mandatos	SC	PR	RS	Média
1	0,21	0,22	0,16	0,19
2	0,18	0,19	0,12	0,16
3 ou mais	0,16	0,16	0,10	0,13
Total	0,18	0,19	0,13	0,16

Fonte: Elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Mais uma vez, embora estatisticamente pouco relevante, existem ligeiras diferenças que podem ser percebidas através dos dados: a dominância diminui à medida que aumenta o número de mandatos do deputado. Esta tendência não deixa de ser, especialmente do ponto de

vista do modelo distributivista, curiosa. Em tese, seria de se esperar que o deputado mantivesse ou mesmo aumentasse sua dominância nos distritos que lhe são importantes à medida que eleições sucessivas são consideradas. Ainda hipoteticamente, o processo deveria se dar mais ou menos da seguinte forma: a) ao eleger-se com votações significativas em determinados distritos informais – municípios – o deputado desenvolveria, a um só tempo, uma relação de “dependência eleitoral” com este distrito e de busca por benefícios às cidades correspondentes; b) no exercício do mandato, o deputado direcionaria seus esforços para transferir benefícios governamentais a esses distritos, como forma de “recompensar” os eleitores daquela região pelos votos nas eleições passadas e, principalmente, assegurá-los nas eleições seguintes; c) com isso, seria de se esperar que nas eleições seguintes, aqueles eleitores, ou ao menos a maior parte deles, votassem novamente no mesmo candidato, seja para “agradecer” pelos benefícios, seja para esperar que novos sejam conseguidos; d) além dos eleitores que deveriam manter seu voto no mesmo candidato da eleição anterior, novos eleitores do mesmo distrito (informal) que não haviam votado nele na primeira eleição o fariam na eleição segunda, pois desta vez eles teriam a informação de que se trata de um deputado que já conseguiu benefícios a estes eleitores.

O problema é que, como já sugerem os dados da tabela 7 e como voltaremos a demonstrar adiante, o distributivismo baseado nesta conexão direta (transferência de recursos como forma de “recompensar” apoio eleitoral) enquanto estratégia parlamentar não parece estar sendo “recompensado” eleitoralmente. Ou talvez a noção de “atuação parlamentar distributivista” não esteja restrita à transferência de recursos e benefícios de forma exclusiva – ou nem mesmo prioritária – para os distritos (informais) onde obteve votos. É possível, por exemplo, que a estratégia do deputado seja não só (ou não principalmente) “investir” nos municípios onde foi mais dominante. É possível que ele busque ampliar seu leque de opções (municípios) de voto, “investindo” em outras localidades, sem deixar de destinar parte dos recursos de suas emendas para aqueles, adotando uma estratégia de maior distribuição dos recursos aos quais tem acesso. O resultado, com isso, seria de

diminuição, ao longo do tempo, de sua dominância, não por que o distributivismo não tenha sido utilizado e mesmo produzido resultados, mas por que o deputado distribuiu seus recursos em mais lugares – sendo recompensado por isso eleitoralmente. Ou seja, o distributivismo, neste caso, não estaria diminuindo por que o deputado não está transferindo recursos exclusivamente para suas bases eleitorais; ele o utiliza para ampliar essas bases, conquistando votos em novos municípios, ou ampliando sua votação em municípios onde ela era pouco significativa, utilizando para isso dos recursos aos quais têm acesso por meio das emendas orçamentárias, fundamentalmente.

Isso por que se assumirmos, com Ames (2003), que o distributivismo e a atuação paroquialista, em seu sentido mais clássico de transferência de recursos para “recompensar” redutos eleitorais pelos votos na última eleição, são a regra dominante no Congresso brasileiro, então os dados parecem estar “deslocados”. Ou os deputados não têm sido assim tão distributivistas, ou então a transferência de benefícios para os municípios não está sendo recompensada como os deputados esperam, e como imaginam alguns pesquisadores – dentre os quais, além de Ames, também Pereira e Rennó (2001; 2007). Se os deputados apresentam comportamento distributivista, este não pode ser compreendido apenas como instrumento de “recompensa”, de “pagamento” por votos recebidos. Ele precisa também – e talvez principalmente – ser compreendido como instrumento de conquista de novos eleitores em novos distritos. Esta percepção será fundamental para compreendermos o Índice de Impacto Eleitoral das Emendas – IIEE – que será analisado adiante.

Como mostram os dados em análise, a tendência de diminuição da dominância média dos deputados é contínua à medida que se aumenta o número de mandatos. Entre os deputados eleitos pela primeira vez, ela é de 0,19; passa para 0,16 entre os parlamentares que ocupam segundo mandato; e cai para 0,13 no grupo com três mandatos ou mais. O padrão se repete nos três estados analisados.

Combinando estes dados com aqueles que indicam uma tendência de aumento da fragmentação à medida que aumenta a senioridade dos congressistas, uma tendência mais ampla parece ficar

evidenciada: deputados tendem a buscar novas bases eleitorais como forma de assegurar sua reeleição, buscando conquistar eleitores em regiões distintas daquelas que serviram como principal reduto de votos na sua eleição anterior. Como veremos adiante, isso é conseguido, especialmente, pela projeção da imagem do deputado durante o exercício do mandato e por meio da destinação de emendas orçamentárias para municípios que não foram tão importantes para o parlamentar na eleição anterior.

Como argumentamos acima, não se trata, é claro, de inferirmos, apenas a partir destes dados, que os deputados em questão não adotem estratégias distributivistas, nem que a noção de conexão eleitoral não seja frutífera na compreensão do comportamento legislativo. Apenas fica evidenciada a necessidade de se relativizar algumas hipóteses exaustivamente exploradas por Ames (2003), para quem o distributivismo dos parlamentares se explica pela força que ele possui como instrumento para manter e angariar votos junto às bases eleitorais dos deputados. O que demonstraremos com esta pesquisa – e os dados acima são apenas o primeiro indício – contrariamente ao que esta lógica leva a supor, os deputados que se reelegem não estão ampliando, nem mesmo mantendo suas bases eleitorais entre duas eleições. Antes, tal reeleição parece estar associada à capacidade de diversificar suas bases, fragmentando sua votação, mesmo que isso implique em perder espaço nos redutos anteriormente importantes, ou seja, diminuindo sua dominância.

Portanto, ou o distributivismo não tem sido recompensado pelos eleitores nas urnas, ou não constitui a principal estratégia dos deputados para manter redutos eleitorais; e as emendas orçamentárias são utilizadas para conquistar novos redutos. Como detalharemos adiante, os dados apontam para a confirmação desta última hipótese. A transferência de recursos por meio de emendas individuais ao orçamento feitas pelos deputados é uma estratégia eleitoralmente eficiente quando os benefícios governamentais são transferidos a redutos eleitorais onde o parlamentar não possuía votação significativa nas eleições anteriores. Ou seja, a alocação de recursos/benefícios

governamentais “funciona” para conquistar novos eleitores, mas não está entre as estratégias mais eficientes para manter os que já se tem.

3.3.5 Origem do deputado

No que diz respeito à dominância dos deputados, resta uma variável a ser analisada: a origem do parlamentar, ou seja, sua trajetória antes de concorrer ao cargo no Legislativo Nacional. Aqui novamente – como já havia ocorrido no caso da fragmentação – as maiores diferenças são percebidas quando se comparam os padrões de votação dos deputados que, antes das eleições, ocupavam cargos no executivo estadual e federal, com os seus pares que vêm das estruturas do executivo municipal. A maior dominância é encontrada entre os deputados oriundos de executivos municipais – fundamentalmente ex-prefeitos. Já os menores índices de dominância estão entre os deputados que vêm do executivo estadual (com maior ocorrência de ex-secretários estaduais). As diferenças encontradas apresentam significância estatística ($p = 0,0092$) quando se tomam, no conjunto dos três estados, as diferentes origens dos deputados. Vejamos os dados.

Para os deputados que, antes de serem eleitos, ocupavam cargos nas estruturas dos governos estadual e/ou federal, o índice médio de dominância é de 0,11, o mais baixo entre todos os grupos. Já entre os que ocupavam cargos nas estruturas do executivo municipal, dentre os quais a esmagadora maioria é composta por ex-prefeitos municipais, encontramos o índice médio mais alto, chegando a 0,25. Também aqui as características das trajetórias anteriores parecem implicar em claras diferenças no que diz respeito às possibilidades de disseminação da imagem do candidato, e de suas chances de expandir geograficamente suas bases eleitorais.

Tabela 8: Padrões de dominância segundo a origem do parlamentar.

Origem	SC	PR	RS	Média
Política (Exec. Est.)	0,11	0,13	0,09	0,11
Política (Exec. Mun.)	0,30	0,28	0,20	0,25
Política (Deputado)	0,16	0,18	0,12	0,15
Prof. Liberal	0,18	0,19	0,14	0,17
Func. Público	0,16	0,17	0,11	0,14
Agricultor	0,19	---	0,14	0,16
Professor	---	---	0,13	0,13
Religioso	---	0,19	0,11	0,15
Total	0,18	0,19	0,13	0,16

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Fazer parte das estruturas do Poder Executivo, especialmente estadual⁵¹, implica na possibilidade, anteriormente descrita, de se fazer conhecer em todas as regiões do estado, especialmente por meio de realização de obras e serviços nos diversos municípios, e pelas possibilidades de ocupação de espaço na mídia nacional e estadual. Deste modo, ao tempo que ampliam suas bases eleitorais, diversificando geograficamente a origem de seus votos, estes candidatos deixam de ser o principal nome mesmo nas suas cidades de origem. O que ganham em ampliação das urnas onde recebem votos, perdem em concentração de votos em determinadas regiões.

⁵¹ Não é demais lembrar que, no caso da amostra aqui analisada – deputados dos três estados do Sul – este grupo é composto principalmente por ex-secretários estaduais.

Do outro lado temos, especialmente, os ex-prefeitos, com um Índice de Dominância médio de 0,25. Estes são pouco ou mesmo nada conhecidos em outras regiões que não aquela circunscrita às proximidades das cidades que administraram. Mas compensam essa pouca projeção estadual com grandes votações nos seus municípios de origem e municípios vizinhos. Possuem votações pouco fragmentadas, mas dominam de forma muito mais acentuada os distritos onde obtêm votos. Os feitos como prefeito, o fato de ser amplamente conhecido em nível local, em muitas vezes a própria estrutura política local, com cabos eleitorais dedicados que antes eram seus secretários municipais ou assessores de governo, favorecem a conquista de grande contingente de votos de forma concentrada, o que aumenta os índices de dominância.

Mas esta tendência é verificada, e isso é importante, principalmente na primeira eleição. A partir da segunda (ou seja, no caso de reeleição), o deputado tende a apresentar votação menos dominante e mais fragmentada. Isso por que, neste caso, o próprio exercício do mandato e a projeção, inclusive em nível nacional que isso implica, modifica a característica inicial de um candidato conhecido apenas regionalmente. Adicionalmente, o acesso a canais de transferência de benefícios – como as emendas ao orçamento – disponíveis ao parlamentar, não são utilizadas apenas para beneficiar o município que governou anteriormente. Mesmo que privilegie aquele, o deputado apresenta emendas a outros municípios, inclusive em outras regiões do estado, o que amplia suas chances de angariar votos em outros municípios, fragmentando sua votação na eleição seguinte como condição para a ampliação/diversificação de suas bases eleitorais. Embora, como vimos anteriormente, isso implique na diminuição da dominância no seu município de origem.

Enfim, a projeção estadualizada de antigos membros dos Executivos estadual e federal amplia as bases de votação – fragmentação – mas diminui a dominância; a ocupação de cargos nas estruturas do Executivo municipal, especialmente prefeito, aumenta muito as chances de votações dominantes, mas restringe na mesma proporção o potencial de dispersão dos votos.

3.4 “CRUZANDO” AS VARIÁVEIS (FRAGMENTAÇÃO E DOMINÂNCIA)

3.4.1 Introdução

Analizamos até agora os padrões de fragmentação e de dominância dos deputados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, de forma separada. Agora, é necessário “combinar” esses padrões de votação para podermos, então, cruzar os dois vetores, tal qual fazem Ames (2003) e Carvalho (2003).

No que diz respeito à fragmentação, Carvalho, por exemplo, classifica os padrões de votação em quatro grupos que ele distribui ao longo de um *continuum*: Concentração Alta⁵² (CA); Concentração Média (CM); Dispersão Média (DM) e Dispersão Alta (DA). Quanto à dominância, Carvalho (2003) também utiliza um modelo com quatro possibilidades: Sem Dominância (SD); Baixa Dominância (BD); Dominância Média (DM) e Dominância Alta (DA).

Para este trabalho, além de utilizarmos o termo fragmentação em vez de concentração/dispersão, utilizamos parâmetros diferentes para o cálculo dos índices⁵³. Contudo, utilizamos ainda o modelo com quatro possibilidades, tal como feito por Carvalho (2003), seguindo Ames (2003). Deste modo, no que se refere à fragmentação, os deputados foram agrupados da seguinte maneira:

Fragmentação Baixa (FB): deputados cujo índice de fragmentação está entre 0,01 e 0,05;

Fragmentação Média-Baixa (FMB): deputados cujo índice de fragmentação está entre 0,06 e 0,12;

⁵² Note-se que Carvalho (2003) utiliza os termos “concentração” e “dispersão”, e não fragmentação, como fazemos aqui. Os motivos pelos quais optamos por esta terminologia foram explicitados na introdução à Parte I deste trabalho.

⁵³ Lembrando que Carvalho utiliza apenas os 15 municípios mais importantes para o deputado, enquanto aqui utilizamos todos os municípios de cada estado para o cálculo do índice.

Fragmentação Média-Alta (FMA): deputados cujo índice de fragmentação está entre 0,13 e 0,27;

Fragmentação Alta (FA): deputados cujo índice de fragmentação é superior a 0,27.

As faixas/grupos foram obtidas através do agrupamento dos deputados em quartis visto que o uso da média e do desvio padrão, tendo em vista a grande variação entre os deputados isoladamente, dificultaria o agrupamento, pois apresentaria grupos com apenas três deputados, por exemplo, o que faria com que tivéssemos grupos de parlamentares muitos diferentes em termos de número de representantes, o que caracterizaria grande inconsistência das análises. Assim, após distribuir o conjunto dos deputados num *continuum* do menor ao maior índice de fragmentação, estes foram agrupados em quartis, de modo que obtivemos, com isso, a aproximação dos deputados em um mesmo grupo à medida que possuíam índices de fragmentação também próximos numericamente. O mesmo procedimento – e pelo mesmo motivo – foi adotado para o agrupamento dos deputados segundo o índice de dominância, do qual tratamos a seguir.

Quanto à dimensão da dominância, cuja média para os três estados aqui analisados entre as eleições de 1998, 2002 e 2006 é de 0,16, também temos, então, quatro possibilidades:

Dominância Baixa (DB): deputados cujo índice de dominância está entre 0,01 e 0,07;

Dominância Média-Baixa (DMB): deputados cujo índice de dominância está entre 0,08 e 0,14;

Dominância Média-Alta (DMA): deputados cujo índice de dominância está entre 0,15 e 0,21;

Dominância Alta (DA): deputados cujo índice de dominância é superior a 0,21.

Por fim, para o caso de deputados/candidatos que foram reeleitos e, portanto, concorreram a mais de uma eleição, os índices de fragmentação e dominância em cada pleito foram considerados separadamente. Isso se fez necessário por que identificamos grandes variações entre os índices de fragmentação e dominância de um mesmo

deputado em duas (ou nas três) eleições analisadas. Em geral, o índice de fragmentação aumenta e o de dominância diminui à medida que o deputado concorre a sucessivas eleições.

3.4.2 Perfil de votação dos deputados

Ao cruzarmos as duas variáveis, a fim de obtermos um perfil descritivo dos padrões de votação dos deputados estudados a partir da combinação dos vetores – fragmentação e dominância – assim como fazem Ames (2003) e Carvalho (2003), cada uma das variáveis é tratada de forma dicotômica, de modo que se obtém duas possibilidades de distribuição dos deputados para cada uma delas. Quanto à fragmentação, temos deputados com Votação Fragmentada (Fragmentação Alta e Média-Alta) e Não Fragmentada ou Concentrada (Fragmentação Média-Baixa e Baixa). Quanto à dimensão da dominância, o processo é o mesmo: Votação Dominante (Dominância Alta e Média-Alta) e Não Dominante (Dominância Média-Baixa e Baixa).

Com isso, finalmente cruzando-se os dois vetores, temos então um quadro com quatro possibilidades de votação combinada dos deputados: concentrada dominante (C/D); concentrada não dominante (C/ND); fragmentada dominante (F/D) e fragmentada não dominante (F/ND). A tabela 9 mostra a distribuição percentual dos deputados dos três estados segundo esta classificação⁵⁴.

⁵⁴ Na Tabela 9, assim como nas seguintes, as porcentagens somam 100% em cada linha.

Tabela 9: Distribuição dos deputados segundo o perfil de votação, por estado - %.

Perfil de votação	C/D	C/ND	F/D	F/ND
SC	40,0	11,0	22,0	27,0
PR	28,3	18,0	23,4	30,3
RS	16,4	38,3	17,3	28,0
Média	<u>27,7</u>	<u>22,6</u>	<u>20,9</u>	<u>28,8</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Nos dados apresentados na tabela 9, encontram-se diferenças estatisticamente relevantes tanto se consideramos as variações entre as concentrações percentuais dos deputados com mesmo perfil de votação nos distintos estados ($p = 0,004$), quanto se considerarmos as variações entre os diferentes perfis de votação entre os estados ($p = 0,016$).

Nos três estados analisados a maior incidência é de deputados eleitos com votações F/ND, com 28,8% dos parlamentares apresentando este perfil de votação. Com proporção muito parecida, encontra-se o grupo de deputados com votação C/D, grupo onde estão 27,7% dos deputados. Os dados apontam para uma característica ligeiramente distinta daquela identificada por Carvalho (2003: 105) para o Sul do Brasil, entre as eleições de 1994 e 1998. Naquele período, Carvalho identificou o perfil F/ND como o de maior proporção na região Sul, característica que foi identificada também com nossa pesquisa. Contudo, o autor também identificou o perfil F/D como o que apresentava a segunda maior proporção de deputados do Sul, o que nossa pesquisa não identificou. O que identificamos foi que o perfil F/D, no período entre 1998 e 2006, foi o menos encontrado entre os deputados eleitos nos três estados do Sul. Contrariamente ao que identificou Carvalho para o período 1994-1998, o segundo grupo com maior proporção de parlamentares eleitos nestes estados foi o de perfil C/D.

Considerando os dados acima, não estamos convencidos de que a dominância seja efetivamente tão importante para a reivindicação do

crédito pela transferência de um dado benefício governamental. Um bom exemplo para pensarmos é o caso das emendas orçamentárias. Não está clara, mesmo nos argumentos de Carvalho (2003), a necessidade da dominância para que o deputado se apresente, junto aos eleitores, como autor da proposta caso ela seja aprovada e liberada. Se o deputado apresenta a proposta de emenda ao orçamento, ela é aprovada pelo Congresso e efetivada pelo Executivo, ele precisa apenas de espaço na mídia e no “mundo político” local para reivindicar o crédito pela emenda. Mais importante que a dominância, neste caso, parece ser, por exemplo, o fato de o deputado autor da emenda pertencer ao mesmo partido do prefeito do município por ela beneficiado, o qual facilmente lhe dará um espaço no palanque de inauguração da obra realizada com os recursos transferidos. Dominante ou não, o que importa neste caso é ser, efetivamente, o autor da proposta, e contar com uma liderança política local que possibilite os canais adequados para assegurar que a população tome conhecimento de sua “importância” para a realização da obra em questão. Difícil é acreditar que um deputado, mesmo não sendo autor da proposta, se apresentará como tal na inauguração da mesma apenas por que é eleitoralmente dominante no município, principalmente se o prefeito for um adversário político em termos partidários. Assim, se a maior incidência de votações F/ND no Sul do Brasil⁵⁵ indica alguma peculiaridade em relação ao restante do país, não parece ser a que sugere um menor distributivismo desse grupo de parlamentares por sua suposta dificuldade de reivindicar crédito por políticas de cunho particularista. Antes, ela parece indicar uma tendência de declínio de lideranças locais e de seu poder de influência sobre os comportamentos dos eleitores. Além disso, o já mencionado crescimento das cidades – e de sua população e contingente de eleitores – e regiões metropolitanas tornam cada vez mais difícil, do ponto de vista do deputado/candidato individual, dominar distritos informais – os municípios.

⁵⁵ Ainda segundo Carvalho (2003), a região Sul é a única que apresenta o perfil F/ND como o de maior incidência. De acordo com os dados apresentados pelo autor, temos que: no Centro-Oeste e no Nordeste, predomina o perfil F/D, o mesmo que ocorre para a média nacional; já nas regiões Norte e Sudeste predomina o perfil C/ND.

Adicionalmente, embora difícil de ser testada empiricamente, há a hipótese do crescimento da proporção de candidatos que conquistam votos não a partir de identidades regionais, mas a partir de discursos temáticos bem delimitados. Candidatos com forte discurso ambientalista, por exemplo, tendem a conquistar votos em todos os municípios onde existam pessoas ou grupos identificados com este tema. O mesmo ocorre com candidatos que apelam para temas como a segurança ou a identidade religiosa. Essa estratégia de conquista de votos lhes permite conquistar eleitores em diversas regiões espalhadas pelo estado, embora diminuam as chances de conseguir votações majoritárias em alguma delas.

Além disso, fatores como maiores índices de escolaridade, maior diversidade de opiniões e identidades, levam a uma maior amplitude e diversidade de demandas por parte dos eleitores, que buscam depositar (através do voto) suas expectativas políticas em deputados que acreditam representar opiniões que cada vez menos estão relacionadas à região geográfica onde vivem. A crescente diversificação das demandas, das necessidades e das opiniões acerca da melhor forma de atendê-las faz com que o processo de construção de identidades – políticas, neste caso – se baseie cada vez mais em elementos simbólicos, discursivos, que pouco ou nada se dependem de uma identificação geográfica.

Por fim, no Sul do Brasil também é menos presente uma característica da política infelizmente ainda um tanto quanto comum no Nordeste do Brasil, justamente onde Carvalho (2003) e Ames (2003) identificaram uma significativa maior incidência de votações F/D. Nos estados nordestinos ainda persistem certas práticas políticas herdeiras do coronelismo, como a de importantes líderes estaduais “empurrarem” determinados candidatos para eleitores sobre os quais exercem domínio político-eleitoral. Esses “caciques” regionais, por questão de conveniência política e arranjos que visam outras eleições, como ao governo do estado, usam o poder de domínio sobre eleitores de regiões, especialmente do interior, para conquistar grandes contingentes de votos para seus “pupilos” políticos, candidatos que, como demonstrou Ames (2003), conseguem assim grandes votações – inclusive dominantes – em

municípios onde nunca colocaram os pés, nem mesmo durante a campanha.

Em grande parte associada ao nível de pobreza, baixos índices de escolaridade e predominância de regiões rurais, política e economicamente isoladas, esta é uma prática bem menos comum nos estados do Sul, economicamente mais desenvolvidos, relativamente mais urbanizados, e com trajetórias políticas diversas. Nestes, a imposição de candidaturas aos moldes das descritas acima é menos comum, ou ao menos não é garantia de sucesso eleitoral. Com isso, na região Sul encontra-se uma menor incidência de deputados com votações F/D.

De todo modo, a questão fundamental é que a simples incidência de votações F/ND não é suficiente para inferirmos, daí, que o distributivismo seja menor do que em regiões onde votações dominantes são comuns por que os deputados teriam menor possibilidade de reivindicação de crédito. Da mesma forma, apenas esta informação não é suficiente para diminuirmos a importância da noção de conexão eleitoral como categoria importante para o estudo das estratégias parlamentares. Será preciso, como fazemos adiante, verificar a relação específica entre o perfil de votação e a atuação do parlamentar, para então identificarmos ou não a menor incidência de comportamentos distributivistas entre deputados com votação fragmentada não dominante.

É preciso mencionar, contudo, que existem grandes variações na proporção de deputados em cada perfil de votação nos diferentes estados. A maior diferença está entre as proporções de deputados com votação C/ND encontrada nos três estados. No caso de Santa Catarina, este grupo corresponde a apenas 11,0% do total de parlamentares. Já para o estado do Paraná, este mesmo grupo engloba 18,0% dos deputados, e chega a 38,3% no caso do Rio Grande do Sul. O inverso ocorre quando se toma o grupo dos deputados com votação C/D. Este grupo é majoritário em Santa Catarina, respondendo por 40,0% dos deputados. Mas representa apenas 28,3% dos parlamentares paranaenses, e 16,4% dos deputados do Rio Grande do Sul. Os grupos

com votação F/D e F/ND apresentam proporções mais parecidas nos três estados.

Os dados acima mencionados são interessantes. De forma agregada, os três estados apresentam proporções bastante parecidas de deputados com votação Concentrada (Dominante e não Dominante, somados): 51,0% em Santa Catarina; 46,3% no Paraná; e 54,7% no Rio Grande do Sul. Mas a diferença se torna evidente quando se considera o vetor da Dominância isoladamente, como descrito acima. No caso de Santa Catarina, são altamente predominantes os deputados com votação Dominante, ao passo que no Rio Grande do Sul predominam os parlamentares com votação não Dominante. No caso do Paraná, os dois grupos apresentam proporções mais equitativas. Possivelmente as heranças oligárquicas de Santa Catarina (CARREIRÃO, 2003), com fortes laços político-eleitorais em certas regiões do estado, principalmente a Vale do Itajaí, a região do Planalto e, de forma menos intensa (ao menos nos últimos anos), a região da Capital – Florianópolis – estejam a influenciar para a configuração deste quadro. Tais redutos são tradicionalmente dominados por grupos familiares que há décadas mantém o controle político nessas regiões, o que parece estar, uma vez mais, evidenciado nos altos índices de dominância de uma grande parcela dos deputados catarinenses. Já no caso do Rio Grande do Sul, a menor incidência (histórica) de oligarquias regionais fortes parece estar a dificultar a incidência de políticos capazes de dominar eleitoralmente regiões geográficas específicas.

Por fim, a alta taxa de votações C/ND no Rio Grande do Sul pode derivar de haver, naquele estado, maior proporção de deputados com votações significativas em grandes cidades, mas que não as dominam⁵⁶. No Rio Grande do Sul existe um número maior de municípios com mais de 200.00 eleitores, por exemplo, que em Santa Catarina, onde apenas duas cidades – Joinville e Florianópolis – isso ocorre. Assim, deputados eleitos com votações expressivas nesses município, mesmo que os tenham como principal reduto eleitoral,

⁵⁶ Em escala um pouco menor, o mesmo valeria para o estado do Paraná.

difícilmente conseguirão apresentar dominância pela própria dimensão do contingente de eleitores.

3.4.3 Por período

Os diferentes perfis de votação não tiveram alterações muito significativas nas proporções identificadas ao longo do período estudado. Para o período correspondente às três eleições consideradas, as variações foram muito pequenas, e não constituem indicador consistente de tendência ($p = 0,363$).

Tabela 10: Perfil de votação por eleição/período - %.

Eleição/Período	C/D	C/ND	F/D	F/ND
1998	29,5	22,3	25,4	26,8
2002	28,9	22,1	19,0	30,0
2006	25,4	23,9	20,2	32,5
Média	27,7	22,6	20,9	28,8

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Contudo, embora não apresentem significância estatística, os dados sugerem a confirmação do aumento progressivo, mesmo que discreto, das votações F/ND. Ao longo de todo o período (1998 a 2006), este perfil de votação aumentou sua proporção, passando de um total de 26,8% em 1998, para um total de 32,5% em 2006. Os outros grupos/perfis apresentaram maior estabilidade, sendo que as votações C/D apresentaram ligeira queda ao longo do período. Assim, embora

este grupo ainda representasse 25,4% dos parlamentares eleitos na região em 2006, ele parece estar diminuindo, ao contrário do que ocorre com o perfil F/ND, único que apresentou tendência mais consistente de aumento de sua proporção, tendo chegado a caracterizar a votação de 32,5% dos deputados eleitos nos três estados da região em 2006.

Ainda, vale destacar que, no período analisado, a proporção de deputados com votações de perfil dominante tem reduzido de forma sistemática. Ela passou de 54,9% em 1998 para 47,9% em 2002 e 45,6% em 2006. Isso aponta para a consolidação de uma tendência de progressiva diminuição da dominância nos padrões de votação para o Congresso nos três estados, o que indica um aumento da competitividade eleitoral, ao menos nestas unidades da federação.

Enfim, os dois perfis predominantes entre os estados do Sul do Brasil são, portanto, C/D e F/ND, com poucas alterações durante o período estudado. Este é um dado bastante interessante, pois remete a estratégias bastante distintas de conquista de votos por parte dos candidatos/deputados. Como exploraremos adiante, o perfil C/D está geralmente associado a deputados que, antes de serem eleitos para o parlamento federal, ocupavam cargos na política local, especialmente no executivo. Por isso, possuem grande inserção social e política nos municípios onde atuavam e em seus entornos. Já o perfil F/ND é predominantemente composto de deputados que vêm de cargos no executivo estadual, ou então que concorriam à reeleição, fatores que os tornam já mais conhecidos nas diversas regiões do estado. O que perdem em proporção de votos nos seus municípios de origem – diminuição da dominância – ganham em expansão de suas bases eleitorais para outras regiões – fragmentação.

3.4.4 Perfil Ideológico

As diferenças partidárias, em se tratando dos padrões de votação dos deputados, embora não sejam capazes de explicar muito por

si mesmas, são de grande importância para se entender a complexidade da questão. Historicamente, considerando o conjunto de deputados federais de todo o país, o PMDB e o PFL (atual DEM), por exemplo, apresentam predominância de votação dispersa e dominante (CARVALHO, 2003)⁵⁷. Por sua vez, em âmbito nacional, ainda segundo Carvalho (2003, p. 207), o PT não teve nenhum dos seus deputados com votação fragmentada dominante em 1998, e apenas dois deputados tinham este perfil em 1994. Sua predominância é de deputados com votação concentrada, especialmente não-dominante (61% em 1994 e 58% em 1998). Vale lembrar que, ao menos até 1998, o PT tinha uma votação expressiva em grandes centros urbanos, notadamente das regiões Sul e Sudeste, locais onde a magnitude do colégio eleitoral, bem como sua complexidade e diversidade, é maior e o grau de competitividade também, o que dificulta o domínio de um candidato ou mesmo de um partido. Os dados que aqui analisamos, seja por se tratar de um período diferente daquele analisado por Carvalho (2003), seja por se referirem especificamente aos estados do Sul do Brasil, apontam para tendência relativamente distinta daquela encontrada pelo referido autor em seu estudo. Mas antes de entrarmos neste debate específico, é válida uma breve discussão sobre as diferenças entre regiões mais e menos urbanizadas, da qual já nos referimos algumas vezes neste trabalho.

Os estudos que, no Brasil, têm incluído a variável capital *versus* interior como elemento explicativo do comportamento político-eleitoral, foram aqueles realizados pela sociologia política. Dentre suas finalidades, estava a de testar as hipóteses tradicionais segundo as quais os deputados eleitos no interior teriam maior domínio sobre seus colégios eleitorais, comportando-se de maneira mais distributivista e focada no paroquialismo. Já os deputados das capitais tenderiam a agir de modo mais universalista, não apenas pelo perfil dos seus eleitores, mas principalmente por que a magnitude dos colégios eleitorais não lhes permite capitalizar, sozinhos, os benefícios de políticas e transferências

⁵⁷ Esta conclusão, apresentada por Carvalho, é feita a partir de dados sobre o conjunto do país.

específicas de recursos (dificuldade de dominância). Especialmente nos anos 70, muitos trabalhos apontaram para as descontinuidades entre as condições de urbanização e ruralidade, as quais manifestariam culturas políticas distintas.

Pioneiro nesse campo, Soares (1973, 2000) desenvolve importante trabalho tomando a clivagem urbano/rural como referência importante, adotando, para isso, um pressuposto da teoria da modernização: o de que diferentes estruturas produzem distintos padrões de comportamento, o que tornaria a urbanização (e não apenas industrialização e/ou desenvolvimento) um fator importante à democratização. Vê, assim, antagonismo entre o atraso (rural) e uma perspectiva mais desenvolvimentista, ideologicamente matizada e de dimensões mais coletivas (urbano). Demonstra, por exemplo, que após a ditadura Vargas os comunistas conquistam mais votos nos grandes centros, ao passo que PSD e UDN dominam os “grotões”, no interior do país.

Nesta linha de argumentação, muitos trabalhos têm apontado para a sobre-representação das áreas rurais e sub-representação de grandes centros urbanos – o que possui grande impacto sobre a representatividade ideológica e as forças partidárias (MAINWARING, 2001; AMES, 2003). Na legislatura 1995-1999, apenas 16% dos deputados foram eleitos tendo as capitais do estado como base predominante de seus votos, enquanto essas regiões tinham 23% do eleitorado (CARVALHO, 2003). O mesmo ocorre na legislatura 1999-2002, o que sugere uma regularidade do “problema” de nosso sistema eleitoral. Acreditamos, portanto, na necessidade de atualização da perspectiva sociológica por meio da inclusão das maiores cidades. Estas, possivelmente, também se encontrem sub-representadas, e apresentem índices socioeconômicos muito semelhantes aos das capitais. Em conjunto, talvez apresentem um déficit na representação. Por outro lado, este crescimento de cidades e regiões metropolitanas, inclusive no interior dos estados, aumenta seu contingente populacional e de eleitores, o que contribui também para a já identificada diminuição da proporção de deputados eleitos com votação dominante.

As teorias sociológicas assumem ainda outro suposto: o de que partidos mais ideológicos estariam mais enraizados nos grandes centros urbanos, e o clientelismo nos “grotões” (SOARES, 2000). Os dados de Carvalho (2003) mostram que partidos considerados ideológicos de esquerda (PPS, PC do B, PT e PV) e de direita (PL e PPR) foram os que apresentaram os maiores índices de representação nas capitais na legislatura iniciada em 1994, ao passo que PMDB e PFL, típicos partidos *catch-all*, dominavam as votações no interior. Em 1998 o padrão se mantém, com ligeira inserção do PSDB no interior e do PFL nas capitais⁵⁸.

Ao agruparmos os deputados a partir do perfil ideológico do partido ao qual estavam vinculados quando de sua eleição, algumas diferenças se mostram significativas ($p = 0,0031$). Há uma clara tendência de mudança no perfil de votação predominante à medida que se vai do grupo de partidos de esquerda para os de centro e de direita. De modo geral, pode-se dizer que à medida que se vai da esquerda para a direita, aumenta significativamente a incidência de votações dominantes, concentradas e dispersas, e diminuem as votações não dominantes, tanto concentradas quanto dispersas. Vejamos os dados da tabela 11.

⁵⁸ Contudo, é preciso lembrar, uma vez mais, que esse “padrão” tem se alterado, especialmente a partir de 2002, quando da eleição de Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT – à Presidência da República, e de 2006, com sua reeleição. Nos dois casos (mais ainda no segundo), o PT obteve grande votação no Norte e Nordeste, inclusive perdendo votos, entre 2002 e 2006, em estados mais desenvolvidos, como é o caso do Rio Grande do Sul. Com isso, o partido consolidou-se, também, como um partido de inserção nacional, passando a ter força político-eleitoral também no interior do país.

Tabela 11: Perfil de votação segundo o perfil ideológico - %.

Perfil Ideológico	C/D	C/ND	F/D	F/ND
Esquerda	22,6	37,7	11,3	28,3
Centro	23,8	22,2	27,0	27,0
Direita	36,1	9,8	23,0	31,1
Média	27,7	22,6	20,9	28,8

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

Enquanto os deputados com votação C/D representam apenas 22,6% entre os partidos de esquerda, eles correspondem a 23,8% dos partidos de centro, e chegam a 36,1% entre os partidos de direita. Tendência parecida se verifica no caso do perfil de votação F/D. Neste grupo estão apenas 11,3% dos deputados eleitos por partidos de esquerda. Entre os deputados de centro, ele representa 27,0%, e chega a 23,0% dos deputados de partidos de direita.

Já os deputados com perfil de votação C/ND constituem o maior grupo entre os partidos de esquerda, com 37,7% dos seus membros, e esta proporção diminui à medida que passamos para o centro, com 22,2%, e para a direita onde este perfil representa apenas 9,8%. O perfil de votação F/ND é o que apresenta as menores diferenças entre os distintos perfis ideológicos. Ele representa 28,3% dos deputados de esquerda, 27% do centro e 31,1% dos parlamentares de partidos de direita.

Os dados apontam, como fica evidente na tabela 11, uma significativa preponderância de votações não dominantes entre os partidos de esquerda (66%) e de votações dominantes entre os partidos de direita (59,1%). Enquanto a esquerda tende a concentrar seus votos sem, contudo, apresentar grande proporção de votações dominantes, a direita – e o centro, que está mais próximo da direita do que da esquerda – apresenta votações mais dominantes. Aqui parece que as análises

feitas por Ames (2003) e Carvalho (2003), assim como as clássicas discussões da sociologia política sobre as diferenças entre regiões mais e menos urbanizadas, são válidas para tentarmos compreender essas diferenças. Como apontaram os autores acima, os partidos de direita apresentam maior incidência de comportamentos pautados nas práticas coronelistas e “caciquistas”, tradicionais na política brasileira e de maior ocorrência nos “grotões” do país, regiões de interior com predominância de pequenos municípios, com menor número de eleitores. Nestes, em virtude de acordos locais e de arranjos políticos baseados em práticas politicamente arcaicas, além do próprio fato de possuírem menos eleitores, candidatos conseguem dominar eleitoralmente, deixando pouca ou nenhuma margem para concorrentes com chances de eleição.

Entre os partidos de esquerda predominam, ainda segundo esta linha de argumentação, práticas e discursos mais pautados em temas e questões políticas ligados ao mundo das grandes cidades, industrial, capaz de “sensibilizar” grupos de eleitores com maior nível de escolaridade e pertencentes ao mundo urbano. Assim, teríamos, como apontado anteriormente, um quadro onde os partidos de direita dominam as regiões do interior do país, e os partidos de esquerda possuem maior inserção nos centros urbanos⁵⁹. Como estes centros urbanos possuem, além de maior diversificação de temas e demandas políticas por parte dos eleitores, bem como maior contingente de eleitores – distritos informais maiores – eles são muito mais difíceis de serem dominados eleitoralmente. O que não ocorre com as pequenas cidades do interior, com poucos eleitores, mais fáceis de serem dominadas eleitoralmente. Contudo, é preciso enfatizar, estas são hipóteses decorrentes do modelo teórico discutido por Carvalho (2003), que precisariam de pesquisas especificamente delimitadas para serem testadas adequadamente. Por hora, tendo em vista a natureza dos dados

⁵⁹ O caso do PMDB, por suas características históricas e perfil enquanto partido (MAINWARING, 2001; AMES, 2003), apresentando fortes marcas fisiologistas, adepto das práticas do caciquismo que tradicionalmente caracterizou a política especialmente do interior do país, se assemelha, como mostram os dados da tabela 11, com o perfil apresentado pelos partidos de direita.

de que dispomos, podemos apenas apontar para uma expectativa de confirmação do modelo.

Duas observações, neste contexto, são ainda necessárias. Em primeiro lugar, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, em 2002, marcou o início de um processo de mudança nas características tradicionais deste partido. Especialmente em função das estratégias e ações de governo adotadas pelo partido – ou pelo Presidente, vinculado ao partido – marcadamente os programas assistenciais e de transferência de renda, o PT passou a apresentar, progressivamente, uma maior inserção junto aos segmentos mais pobres e em regiões no interior do país, onde a pobreza esteve historicamente mais presente. Com isso o partido, que desde sua fundação teve nos centros urbanos e regiões mais industrializadas do Sul e Sudeste suas principais bases eleitorais, passou a apresentar também forte inserção política e eleitoral nos estados do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste, conhecidos redutos dos partidos de direita e do PMDB.

Esta “popularização” do Partido dos Trabalhadores, como principal força partidária da esquerda no Brasil, acaba por atrair não apenas mais e novos eleitores, mas também se torna uma atrativo para novos potenciais candidatos. Com isso, o partido acaba “abrigoando” um número cada vez maior de filiados e simpatizantes oriundos das camadas mais baixas da população, o que acaba por diversificar cada vez mais o perfil de seus membros e de seus candidatos, até porque uma parte dos filiados e simpatizantes mais ideológicos abandona o partido a partir das mudanças nas práticas no interior do partido. Com candidatos mais diversificados – em termos de discurso, prioridades, perfis políticos – o partido acaba por atrair votos de segmentos também mais diversos da sociedade, consolidando ainda mais sua aceitação e popularidade. Uma coisa acaba por contribuir com a outra, e o partido vai progressivamente se inserindo em segmentos sociais e regiões geográficas onde antes tinha pouca ou nenhuma aceitação. Com isso, por consequência, o perfil dos deputados que elege, bem como o perfil

de votação destes, cai se alterando, aproximando-se cada vez mais da média dos outros partidos nacionais⁶⁰.

A reeleição do candidato do PT à Presidência em 2006 e os altos índices de aprovação de seu governo⁶¹ no final do segundo mandato indicam que este processo tem se consolidado. Futuras pesquisas, especialmente após o término do “Governo Lula” apontarão para a consistência ou não deste novo perfil do PT ao longo do tempo.

O segundo aspecto a considerar se refere às peculiaridades dos estados do Sul do Brasil, neste caso principalmente de Santa Catarina. Neste estado, como demonstraram Borba & Sell (2006), existem algumas peculiaridades associadas ao desenvolvimento do PT – principal partido de esquerda – em relação ao que ocorre em nível nacional. Em Santa Catarina este partido não tem sua origem e desenvolvimento exclusivamente associados aos movimentos sindicalistas e trabalhistas predominantemente urbanos e vinculados a altos índices de industrialização. Se isso vale para os grupos petistas nas regiões mais urbanizadas do sul (Criciúma), Norte (Joinville) e litoral norte (Blumenau), o mesmo não pode ser dito da região oeste, onde o partido está histórica e intensamente ligado aos movimentos camponeses e de organização religiosa, como a pastoral da terra.

Este aspecto contribui para, na média, aumentar os índices de deputados com perfil Concentrado Dominante, devido à grande inserção social e político-eleitoral do partido em pequenos municípios de características agrícolas no Oeste do estado. Então, embora o PT apresente, como vimos, os menores índices de deputados com votação dominante na média dos três estados, possivelmente esses índices seriam ainda menores, não fosse caso catarinense que mencionamos aqui. Em Santa Catarina, ao contrário do que ocorre em outras regiões, onde o PT, especialmente até 1998, apresentava grande concentração de votos em regiões urbanizadas e de forte organização sindical, nos

⁶⁰ Contudo, para uma demonstração mais precisa deste processo, precisaríamos desagregar, por partido, os dados da Tabela 11.

⁶¹ Quando esta tese estava sendo escrita, no mês de setembro de 2010, pesquisa do instituto IBOPE indicava 78% de “aprovação” do governo Lula.

estados do sul a maior relação com movimentos campestres serviu para dar ao partido a possibilidade de conquistar votos em regiões do interior desses estados de forma mais significativa⁶².

Por fim, há ainda outro fator que acredito que não contribuiu diretamente para a fragmentação das votações dos partidos de esquerda, mas para a concentração dos votos dos partidos de centro e direita, o que acaba por distanciar os índices médios desses grupos isoladamente. Como argumentamos anteriormente, candidatos que são ex-prefeitos tendem a apresentar votações concentradas dominantes. Ora, sabe-se que os partidos de centro e direita possuem número muito maior de prefeitos em todo o país, inclusive nos estados do Sul. Dados sistematizados pela versão *on line* do jornal *Folha de São Paulo*⁶³, mostram que os principais partidos de esquerda (PT, PDT, PPS, PSB e PCdoB) elegeram 1.208 prefeitos em 2004, e 1.384 em 2008. Já os partidos de centro (PMDB e PSDB) elegeram 1.928 em 2004, e 1.989 em 2008. Por fim, os principais partidos de direita (PFL/DEM, PP, PTB e PL) elegeram 2.348 prefeitos em 2004, e diminuíram significativamente este número para 1.850 em 2008. Como se vê, enquanto os partidos de centro mantiveram bastante estável o número de prefeituras conquistadas neste período, os partidos de direita diminuíram a proporção de municípios onde foram vitoriosos, em proporção ainda maior do que a proporção em que os partidos de esquerda aumentaram. Contudo, ainda assim os partidos de esquerda continuam a ser os que administram o menor número de prefeituras em todo o país, especialmente nas cidades menores do interior.

Com isso, sabendo que candidatos oriundos dos executivos municipais, por possuírem maior vínculo e inserção com os eleitores de seus municípios de origem, apresentam votações mais concentradas e, frequentemente, mais dominantes, uma hipótese pode ser levantada. Na medida em que os partidos de direita e de centro possuem um número muito maior de prefeitos e, portanto, provavelmente, de ex-prefeitos

⁶² Infelizmente ainda são praticamente inexistentes estudos que apresentem análises semelhantes para os estados do Paraná e Rio Grande do Sul, o que dificulta exercícios comparativos.

⁶³ Disponível em: <http://eleicoes.uol.com.br/2008/raio-x-da-eleicao/prefeitos-eleitos/>

candidatos ao parlamento nacional, isso contribui para o aumento de deputados eleitos com perfil de votação Concentrado e Dominante. Contrariamente ao que ocorre com os partidos de esquerda, que além de possuírem uma proporção menor de ex-prefeitos entre seus quadros de candidatos, dentre os que concorrem uma significativa parcela é oriunda de cidades médias e grandes, mais difíceis de serem dominadas eleitoralmente.

Isso tudo implicaria, portanto, ainda hipoteticamente, em uma maior quantidade de ex-prefeitos concorrendo ao cargo de deputado por partidos de centro e direita em relação a concorrentes de mesmo perfil entre os partidos de esquerda. A consequência direta é que menos deputados entre os partidos de esquerda são ex-prefeitos, o que significa que menos deputados de esquerda contam com este histórico político para angariar votos em regiões específicas. O efeito é significativo sobre o perfil geral de votação dos diferentes grupos ideológicos, com maior incidência de deputados com votação concentrada, especialmente dominante, entre partidos de centro e direita.

3.4.5 Senioridade

Assim como o perfil ideológico, a senioridade exerce significativo impacto sobre o perfil de votação dos deputados. À medida que estes acumulam mandatos, há uma clara tendência de dispersão dos votos – aumento da fragmentação. Efetivamente, o mandato dos deputados parece estar servindo para sua maior projeção em outras regiões que não aquela onde obteve a maior proporção de seus votos na ocasião de sua primeira eleição. As variações identificadas, e apresentadas na tabela 12, se mostraram estatisticamente relevantes ($p = 0,0006$).

Tabela 12: Padrões de concentração e dominância segundo o número do mandato - %.

Nº do mandato	C/D	C/ND	F/D	F/ND
1	<u>37,1</u>	25,7	11,4	25,7
2	27,8	27,8	13,9	<u>30,4</u>
3 ou mais	22,2	14,3	<u>34,9</u>	28,6
Média	27,7	22,6	20,9	28,8

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TER's de cada estado.

Como mostram os dados da tabela 12, entre os deputados de primeiro mandato predominam os casos de votação C/D, com 37,1% dos casos. Em segundo lugar aparecem, com a mesma proporção de 27,5%, os deputados eleitos com perfil C/ND e F/ND. O grupo de deputados com votação F/D corresponde à apenas 11,4% dos parlamentares eleitos para o primeiro mandato.

Entre os deputados que foram eleitos para o segundo mandato, mudanças significativas já podem ser percebidas. Há uma diminuição do perfil de votação C/D, que cai para 27,8%. As votações C/ND e F/ND apresentam ligeiro crescimento, com 27,8% e 30,4%, respectivamente. E o grupo com o menor percentual de deputados continua a ser o de votação F/D, com 13,9%.

A mudança mais acentuada ocorre quando se tomam os deputados eleitos para três ou mais mandatos. Entre estes, o perfil de votação F/D, que foi de longe o menos presente para os grupos anteriores, é o que apresenta a maior proporção deste grupo, com 34,9%. Os parlamentares com votação F/ND constituem o segundo maior grupo, com 28,6%. O perfil C/D diminui significativamente, passando para 22,2%. E, por fim, o perfil C/ND é menos comum entre os deputados com maior senioridade, correspondendo à apenas 14,3%.

Estas variações demonstradas na tabela 12 parecem apontar para uma tendência bastante clara: o perfil de votação dos deputados

está fortemente associado ao acúmulo de mandatos, ou seja, à senioridade. Se na primeira eleição predominam as votações concentradas, a partir da primeira reeleição, ou seja, do segundo mandato, esta tende a se espalhar geograficamente pelos municípios do estado. Mais dependentes dos votos de eleitores de sua cidade de origem e de municípios próximos para sua primeira eleição, os deputados parecem estar se utilizando de seu mandato e das possibilidades criadas por ele para expandir suas bases eleitorais, diversificando, em termos geográficos, as fontes de seus votos e o perfil de seus eleitores.

Porém, apenas estes dados não são suficientes para inferirmos, de forma categórica, que à medida que os deputados acumulam mandatos, eles tendem a dispersar seus votos e diminuir sua dominância. Afinal, pode-se muito bem argumentar – e é exatamente isso que demonstraremos à frente, quando analisarmos a relação entre atuação parlamentar e chances de reeleição – que o contrário também seja verdadeiro. Ou seja, é possível que não seja a senioridade que esteja dispersando os votos, mas que a estratégia de dispersar os votos esteja a permitir a senioridade. Dito de outro modo: talvez não seja a reeleição que dispersa os votos dos deputados, mas é o fato de dispersarem seus votos para outras regiões que aumenta as chances de o deputado se reeleger.

De todo modo, fica claro que existe uma importante associação entre experiência parlamentar – senioridade – e perfil de votação, sendo que este tende a ser mais fragmentado entre os deputados reeleitos que entre os eleitos pela primeira vez.

3.4.6 Origem do deputado

A origem e a trajetória política do deputado antes de sua eleição ao parlamento constituem variáveis importantes na configuração do perfil de suas votações. Enquanto candidato ao parlamento federal,

ter sido prefeito de uma dada cidade ou ter sido secretário estadual, por exemplo, embora possa não interferir genericamente nas chances de eleição, novamente exerce grande influência no perfil e na origem – ou distribuição – dos votos que o candidato irá receber para se eleger. É este aspecto que exploraremos nesta sessão, qual seja, a relação entre a origem sociográfica do deputado e sua relação com o perfil de votação deste mesmo deputado. Para isso, começaremos por uma breve retomada de alguns dados, especialmente os analisados por Ames (2003) e Carvalho (2003) em nível nacional, com o intuito de situarmos os aspectos mais gerais do debate antes de apresentarmos os dados coletados nesta pesquisa.

Carvalho (2003) chama a atenção para o fato de que deputados com votação concentrada dominante apresentam majoritariamente componentes locais em suas trajetórias políticas. Dos deputados com tal perfil de votação, eleitos em 1998 para a Câmara Federal, 59% haviam sido prefeitos em suas regiões de dominância eleitoral, e 29% haviam sido vereadores, enquanto as médias nacionais para estes cargos são de 22% e 20%, respectivamente (CARVALHO, 2003, pp. 113-4). No entanto, os índices de reeleição desses mesmos deputados são menores. Por outro lado, aqueles deputados que foram, em 1998, para o segundo mandato, apresentaram majoritariamente votação fragmentada não-dominante. O mesmo acontecendo para aqueles que ocuparam cargos no executivo estadual, especialmente governadores, vice-governadores e secretários de estado.

Entre os de votação não-dominante (especialmente grandes centros urbanos), há grande incidência de deputados que não apresentavam carreira política prévia. Também entre eles é maior a concentração de deputados que não haviam ocupado cargos no executivo federal e estadual anteriormente.

Os de distribuição fragmentada não-dominante, segundo Ames (2003), seriam aqueles que se identificam com segmentos específicos, como grupos rurais, evangélicos, minorias étnicas (neste caso, a identidade seria temática, não geográfico-territorial). Essa posição é criticada por Carvalho, ao mostrar que 1/3 desses deputados foram secretários de estado, o que lhes permite a distribuição desagregada de

recursos. Além disso, está aí também grande parte dos deputados que apresentam longevas carreiras políticas, o que contribui para que sejam conhecidos estadualmente⁶⁴.

Dados das carreiras parlamentares também mostram (CARVALHO, 2003) que: a) deputados que ocuparam cargos executivos eletivos apresentam predominância de votação concentrada dominante; b) quanto maior a experiência parlamentar (em todos os níveis), maior a fragmentação da votação (dominante e não-dominante); c) os deputados eleitos em grandes centros urbanos apresentam média de experiência legislativa menor que a do conjunto dos eleitos (volatilidade associada à maior competitividade eleitoral); d) em 1994 e 1998, os deputados que apresentaram votação fragmentada foram os que conseguiram os maiores índices de reeleição.

Deputados oriundos dos grandes centros urbanos, segundo Carvalho (2003) apresentam índices maiores de não experiência política prévia. Também são os que apresentam menos experiência prévia em nível municipal – prefeito, vereador, secretário municipal. Os do interior apresentam maior índice de ex-deputados estaduais, bem como maior índice de secretários de estado e mais prefeitos. Os deputados das capitais, por sua vez, são os que apresentam menor experiência e longevidade da carreira política. Ora, dado o controle político das oligarquias e grupos políticos nas regiões interioranas, de pequenos municípios e baixos índices de renda e escolaridade, é de se esperar que a competitividade seja prejudicada, e que haja domínio político-eleitoral por parte desses grupos, geralmente detentores regionais do controle de partidos *catch-all*. O mesmo não acontece (ao menos não na mesma intensidade) nos centros urbanizados, onde a competitividade é maior, onde os partidos mais ideológicos possuem mais força e onde a

⁶⁴ As “conquistas” enquanto deputado, especialmente obras e recursos federais para distintas regiões, a exposição na mídia – especialmente se ocupar algum espaço de destaque dentro do partido – a facilidade para construção de acordos com lideranças locais, e a própria inserção sociopolítica pelo fato de ser deputado, são fatores que contribuem para tornar o nome do congressista estadualmente conhecido, contribuindo, assim, para uma maior dispersão de sua votação.

diversidade de opiniões e interesses possibilita a ascensão política de personalidades com pouca experiência político-eleitoral⁶⁵.

Todas essas informações demonstram a importância de inclusão do vetor vertical – dominância – introduzido por Ames (2003) neste tipo de análise. Na literatura corrente, especialmente anos 1980 e 1990, utilizava-se apenas o vetor horizontal (concentração ou dispersão). Mas Ames, apesar de perceber aspectos no perfil das votações, acaba por colocar todos os deputados em um lugar comum ao identificar o distributivismo como estratégia dominante no sistema político brasileiro. Talvez o exagero deste autor esteja não no fato de adotar a racionalidade dos agentes políticos como prerrogativa dominante da configuração das escolhas e dos comportamentos parlamentares, mas em assumir que as instituições não fazem mais que delimitar as possibilidades dessa racionalidade, sendo inclusive meros objetos de redefinição e manipulação pelos próprios parlamentares. Ou seja, Ames assume que as instituições, apesar de oferecerem parâmetros para a atuação racional dos deputados, são também meros objetos de suas estratégias, na medida em que podem – e efetivamente o são – modificadas de acordo com os interesses daqueles.

Embora não compartilhem da postura ingênua de ver na democracia ou no sistema político-eleitoral brasileiro uma grande referência, nem mesmo para a América Latina, tampouco nos parece que as instituições democráticas aqui vigentes sejam tão insólitas ao ponto de serem incapazes de exercer qualquer influência decisiva no comportamento dos agentes políticos ou no funcionamento do processo legislativo. Seja através das regras de funcionamento do Congresso, seja por meio das estruturas que delimitam a relação Executivo-Legislativo, ou mesmo por meio do controle dos partidos, não se pode tomar como insignificantes as influências de estruturas institucionais sobre o

⁶⁵ Adicionalmente, há ainda o fato de que em centros maiores – grandes cidades e regiões metropolitanas – existe também um maior número de partidos organizados e capazes de apresentar candidatos com razoáveis chances de vitória. Em municípios pequenos, especialmente no interior dos estados, existem poucos partidos com estruturas consideráveis, e normalmente são os mesmos. Os chamados partidos médios e pequenos em nível nacional, raramente possuem tal estrutura fora das maiores cidades.

comportamento dos parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008).

Ademais, mesmo algumas peculiaridades regionais, como no caso de Santa Catarina, parecem oferecer caminhos mais frutíferos se compreendidas como resultado de uma série de arranjos que, se têm origem em estratégias e projetos pessoais ou familiares, não deixam de ser reflexo dos arranjos político-institucionais e culturais dentro dos quais foram consolidadas. Se, ao contrário da tendência geralmente percebida no Brasil, Santa Catarina apresenta um desenvolvimento da esquerda associado à ruralidade e ao interior do estado, ao passo que os grupos oligárquicos de direita dominaram, em grande parte, regiões mais urbanizadas do litoral e Vale do Itajaí, isso não se deve apenas às estratégias adotadas por grupos políticos inspirados e altamente competentes. Deve-se, ainda, a uma série de prerrogativas culturais, históricas, que remontam ao processo de ocupação e desenvolvimento do estado (CARREIRÃO, 2006) e a acordos partidários, que não podem ser negligenciados⁶⁶.

A origem do deputado antes da eleição já se mostrou variável de forte influência sobre o perfil de concentração/dispersão e de dominância/não dominância, separadamente. É de se esperar, então, que ela também exerça forte impacto sobre o perfil de votação do deputado quando se tomam as duas dimensões da votação em conjunto.

De fato, como mostra a tabela 13, a atuação pregressa do parlamentar eleito antes do pleito considerado é de grande importância para a determinação do seu perfil de votação. Embora algumas categorias, como, “professor” e “religioso” tenham poucos representantes entre o grupo de parlamentares estudados, as variações encontradas são bastante significativas ($p = 0,0004$).

⁶⁶ Este debate será retomado em item específico deste trabalho.

Tabela 13: Padrões de concentração e dominância segundo a origem do deputado - %.

Origem	C/D	C/ND	F/D	F/ND
Agricultor	33,3	0,0	0,0	<u>66,7</u>
Deputados (reeleição)	17,4	12,2	27,0	<u>43,4</u>
Empresário	<u>30,6</u>	16,3	22,4	<u>30,6</u>
Func. Público	20,0	25,0	15,0	<u>40,0</u>
Político “Estadual”	16,7	0,0	33,3	<u>50,0</u>
Político “Municipal”	<u>61,5</u>	38,5	0,0	0,0
Professor	20,0	<u>80,0</u>	0,0	0,0
Prof. Liberal	25,8	<u>29,0</u>	21,0	24,2
Religioso	0,0	0,0	0,0	<u>100,0</u>
Sindicalista	20,	0,0	<u>80,0</u>	0,0
Média	27,7	22,6	20,9	28,8

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado.

Dentre os deputados que eram agricultores antes de sua eleição, dois terços apresentam votação F/ND. O restante tem votação C/D. Este dado é interessante, por que aponta para votações de perfis opostos. Nenhum dos deputados ex-agricultores estudados apresentou votação C/ND, ou F/D. Ou suas votações eram geograficamente bastante dispersas e sem apresentar dominância, ou eram concentradas e apresentavam dominância. A própria condição de agricultor, considerando que se tratam dos estados brasileiros onde mais comumente se encontra a agricultura familiar como característica de organização da produção agrícola, possivelmente oferece uma hipótese

para a compreensão das votações F/ND, que representam a maior parte dos casos identificados. Esta condição – de agricultor – serviria como uma identidade capaz de transcender a região geográfica de origem do candidato/deputado, tornado possível a conquista de votos em outras regiões onde a agricultura esteja presente e constitua fator importante de sensibilização política e conquista de votos. Mas a existência de um terço de deputados agricultores eleitos com votação C/D certamente demandaria um aprofundamento de pesquisa, possivelmente de caráter qualitativo, que não dispomos de condições para realizar neste momento.

O grupo dos deputados empresários apresenta variações menos drásticas nos perfis de votação. 30,6% destes parlamentares possuem votação C/D, mesma proporção do perfil F/ND. O perfil C/ND e o F/D correspondem, respectivamente, a 16,3% e 22,4% desses deputados. Novamente, as maiores proporções estão nos dois extremos em termos de perfil de votação – fragmentação sem dominância e concentração com dominância.

Entre o grupo dos parlamentares ex-funcionários públicos, uma tendência se apresenta bastante acentuada: a de votações não dominantes, especialmente fragmentadas. Neste último grupo, estão 40% dos deputados eleitos no período de 1998 a 2006 nos três estados do Sul do Brasil. Somando-se a ele os 25% que apresentam votação C/ND, temos um conjunto de 65% de votações não dominantes. Mais associada a lideranças políticas locais, principalmente ex-prefeitos, ou a candidatos com projeção estadualizada, o perfil dominante não constitui característica marcante dos deputados que têm no funcionalismo público sua atuação pregressa. Esta condição, e o discurso que possivelmente constroem em torno dela, parecem lhes permitir a conquista de votos de forma significativamente dispersa, e raramente dominante.

Contraste bastante evidente pode ser percebido entre os deputados oriundos das estruturas do governo estadual, e aqueles vindos das estruturas dos governos municipais, fundamentalmente ex-prefeitos. Enquanto entre os “políticos estaduais” apenas 16,7% apresenta votação C/D, este índice é de 61,5% entre os “políticos municipais”. E a

diferença se mantém entre os outros perfis. As votações C/ND respondem por 38,5% dos “políticos municipais, e é inexistente entre os “políticos estaduais”. Votações F/D e F/ND correspondem, respectivamente, a 33,3% e 50% dos “políticos estaduais, e são inexistentes entre os “políticos municipais”.

Como fica evidente, ter exercido funções junto ao governo municipal é fator determinante para a conquista concentrada de votos, em geral com alto índice de dominância. Ser conhecido na cidade, ter sua trajetória de vida ligada a ela e, principalmente, ter trabalhado junto ao governo municipal constitui fator fundamental para a conquista de votos no município de origem do candidato, bem como em municípios vizinhos. Já a atuação junto às estruturas do governo estadual e as possibilidades de projeção estadualizada (pela mídia, pela transferência de recursos aos municípios, pela presença em atos políticos como inaugurações, possibilidade de realização de acordos com lideranças políticas locais) é fator decisivo para a conquista de votos de forma geograficamente fragmentada, em um grande número de municípios espalhados pelo estado.

Contudo, não é apenas a possibilidade de projeção estadualizada de sua imagem que assegura aos candidatos com este perfil pregresso a possibilidade de conquistar votos em diversas regiões. Estamos a analisar as votações de deputados federais, os quais frequentemente constroem estratégias de campanha eleitoral que envolvem a busca pelo chamado “voto casado”, especialmente com candidatos ao legislativo estadual. Não se trata de indicador direto de “caciquismo” ou de outras modalidades de arcaísmo político, supostamente ainda frequentes, segundo Ames (2003) especialmente nos estados do Nordeste do Brasil. Afinal, não é simples a imposição de uma candidatura a eleitores que, em cidades do interior, possivelmente nunca tenham visto o candidato imposto no município por lideranças políticas tradicionais e com forte poder de influência e/ou coerção sobre o eleitorado. Antes, trata-se de arranjos e acordos político-eleitorais que envolvem secretários estaduais e prefeitos municipais, geralmente de mesma base de partidos que compõem a administração estadual, com vistas ao aumento das chances de eleição de ambos.

As definições sobre os quadros de candidatos começam a ser feitas no interior dos partidos e das coligações muito antes da divulgação oficial pelos partidos, nos meses que antecedem as eleições. O mesmo ocorre com os acordos e arranjos que objetivam a construção de apoios políticos que visam a viabilização da candidatura. Assim, a condição de secretário municipal, além de ser uma importante posição de destaque no cenário político do estado, também é um importantíssimo veículo de acesso à distribuição de recursos do governo estadual, através de projetos e liberação de verbas a municípios, bem como a realização de obras e serviços em municípios estrategicamente escolhidos. Nestes, acordos são construídos entre secretários estaduais⁶⁷ e prefeitos, estabelecendo-se “pactos” de colaboração para as eleições seguintes.

Estes pactos mostram-se vantajosos para ambos: para os prefeitos porque conseguem realizar, com os recursos repassados, obras e serviços que de outra maneira não poderiam fazer, conquistando ainda mais o eleitorado específico de sua região quando do caso de uma candidatura ao legislativo estadual, o que é muito comum inclusive como etapa que antecede à própria candidatura ao legislativo federal; aos membros do executivo estadual e/ou federal é proveitoso à medida que possibilita, através dos discursos dos prefeitos e da presença em inaugurações e outros eventos públicos, se fazer conhecido em regiões onde não o eram ou eram de forma marginal.

Embora parte desses acordos passe pela “supervisão” e controle dos partidos, nem sempre isso ocorre. Assim, embora o “voto casado” possa ser identificado como uma estratégia clientelista, ele não ocorre nos moldes de um “coronelismo” arcaico como o descrito por Ames (2003), mas dentro de arranjos políticos construídos estrategicamente por candidatos que lançam mão de todos os recursos disponíveis para maximizar suas chances de eleição, o que nem sempre é feito por intermédio de lideranças partidárias tradicionais. Antes, é com frequência uma estratégia feita com o mero consentimento dos partidos,

⁶⁷ Embora, como dissemos, ex-secretários estaduais componham a maior parte desse grupo de deputados, ele também abriga outras origens, como presidentes de autarquias estaduais, bancos estaduais, ou presidência de empresas estatais de nível federal.

não por sua imposição, visto que também para as estruturas partidárias o que importa é maximizar o número de votos na eleição, aumentando sua votação geral na expectativa de assegurar o maior número possível de cadeiras no parlamento.

Mas a tabela 13 mostra ainda outros dados interessantes. Dentre o grupo de deputados com o maior índice de votação F/ND está aquele composto pelos “deputados”, designação que envolve ex-deputados estaduais e deputados federais que concorrem à reeleição. Neste grupo, as votações de perfil F/ND representam 43,4% do total, enquanto que, no outro extremo, com 12,2%, estão os deputados deste grupo cuja votação é C/ND. Novamente fica evidente que a projeção proporcionada pela ocupação de um cargo eletivo na estrutura legislativa, bem como as possibilidades de transferência de benefícios governamentais, além de (ou talvez até mais que) servirem para manter bases eleitorais anteriores, servem para que o deputado expanda suas votações para novas regiões, conquistando votos em outros municípios que não aqueles que mais contribuíram para sua eleição anterior, mesmo que isso custe a perda de significativa proporção de votos nesses municípios antes mais dominados por ele. Ou seja, tem-se aqui mais um indício de que a transferência de recursos e benefícios governamentais serve sim como importante fator de sobrevivência política para os deputados, mas não apenas na forma tradicionalmente apontada por boa parte dos pesquisadores. Mais que um instrumento de favorecimento de redutos eleitorais e manutenção do domínio sobre eles, a transferência de recursos e benefícios parece ser também um importante instrumento de conquista de novos redutos eleitorais.

Os deputados “professores”, em sua totalidade, apresentaram votação concentrada, sendo 20% dominante e 80% não dominante. Estes dados sugerem que os professores candidatos parecem não estar conseguindo, seja por seus discursos ou por suas estratégias mais amplas de campanha, conquistar montantes significativos de votos além dos municípios próximos às suas regiões de origem. A predominância de perfis de votação concentrados indica uma dificuldade desses candidatos/deputados conquistarem votos por meio da sensibilização de grupos sociais através de temas específicos, sendo que suas votações

estão mais fortemente associadas ao entorno geográfico. Embora não possamos, rigorosamente, afirmar com base nos dados acima que professores não consigam votações concentradas em poucos municípios, especialmente se estes não forem contíguos, já que o índice de fragmentação não mede contigüidade.

Os “profissionais liberais” constituem o grupo de deputados com distribuição mais equitativa nos perfis de votação. 25,8% apresentam votação C/D; 29,0% têm votação C/ND; 21,0% possui votação F/D; e o perfil F/ND corresponde a 24,2% do total. Especialmente formado por médicos e advogados, este grupo se demonstrou bastante eclético em seus padrões de conquista de votos.

Os deputados “religiosos” constituem uma situação peculiar. 100% deste grupo apresentam votação F/ND. Possivelmente o próprio perfil do discurso, os temas abordados e a forma de condução da campanha contribuam para isso. É comum um certo corporativismo entre as lideranças religiosas, especialmente aquelas de orientação pentecostal e neopentecostal. Lideranças religiosas, com frequência, utilizam a influência que possuem sobre os membros da igreja que conduzem para angariar votos para outras lideranças religiosas que são candidatos. Com isso, à medida que esses centros religiosos estão espalhados por todos os municípios, grandes e pequenos, tais candidatos acabam apresentando votações bastante dispersas pelos diversos municípios do estado, embora dificilmente se apresentem como dominantes em nenhum deles.

3.5 Conclusão

Neste capítulo tratamos do perfil de votação dos deputados dos estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entre as eleições de 1998, 2002 e 2006. Partimos da apresentação do índice de fragmentação, para depois apresentarmos o índice de dominância e,

então, combinar os dois índices para identificarmos o perfil de votação (agregado) dos parlamentares.

Vimos que, embora de forma não muito acentuada, as votações dos deputados eleitos nos três estados do Sul entre 1998 e 2006 apresentaram tendência de diminuição de sua fragmentação, apresentando-se, a cada eleição, menos fragmentada e, portanto, mais concentrada em poucos municípios. Em grande parte, isso pode estar associado a dois fatores. Em primeiro lugar, a diminuição crescente da importância e do poder político de oligarquias e grupos políticos locais que, como percebeu Ames (2003) para o caso do Nordeste brasileiro, ao estabelecerem acordos com candidatos a partir de interesses particularizados, acabam por contribuir para que estes façam votações significativas em municípios onde não possuem uma base de enraizamento social significativa. Em segundo lugar, a profissionalização das campanhas eleitorais e o consequente aumento dos seus custos, especialmente financeiros, contribui para que os candidatos concentrem geograficamente suas estratégias de conquista de votos, o que se reflete em votações menos fragmentadas, ou seja, menos dispersas pelo estado.

O perfil ideológico não se mostrou variável fortemente associada a diferentes perfis de votação, no que se refere à fragmentação. Talvez o pragmatismo identificado por Baquero (1997) esteja a caracterizar também as estratégias dos candidatos, que cada vez mais lançam mão de todas as estratégias disponíveis para conquistar votos, contribuindo ainda mais para a descaracterização dos diferentes partidos como representantes de modelos distintos de “fazer política” e de conquistar eleitores. Se as diferenças entre partidos de esquerda, centro e direita apresentam indícios de estar progressivamente se atenuando do ponto de vista programático, parecem estar desaparecendo também do ponto de vista das estratégias de sobrevivência eleitoral.

A senioridade mostrou ser variável de forte associação com a fragmentação das votações dos deputados eleitos. À medida que acumula mandatos, o parlamentar tende a apresentar, quando tenta se reeleger, votação mais fragmentada em comparação àquela apresentada em sua eleição anterior. Isso indica que a experiência como

parlamentar, e as prerrogativas que ela torna possível, parecem servir como instrumentos de ampliação das bases eleitorais do deputado, que tende a diversificar e ampliar as regiões/municípios onde conquista votações significativas em suas tentativas de reeleição.

Ainda com a relação à fragmentação, demonstramos que a origem do deputado possui forte associação com o perfil de distribuição de seus votos pelo estado. Deputados oriundos das estruturas do governo federal e estadual apresentam as votações mais fragmentadas entre todos os grupos. Já o grupo com o menor índice médio de fragmentação é o de deputados que tem sua origem nas estruturas dos governos municipais dentre os quais predominam os ex-prefeitos. Como vimos, a própria natureza das atividades desenvolvidas por um e outro grupo está na base desta diferença. Enquanto ex-integrantes do governo federal e estadual conseguem projetar-se estadualmente, ex-prefeitos têm sua área de projeção e consequente possibilidade de conquista de votos geograficamente mais limitada.

No que se refere à dominância eleitoral, novamente as variações encontradas entre as eleições de 1998, 2002 e 2006, não se mostraram relevantes. Embora com aparente tendência de diminuição, os índices encontrados para as três eleições se mostraram bastante estáveis, na média, para os três estados.

Quando consideramos o perfil ideológico, as variações também se mostraram pouco relevantes para a configuração do índice de dominância dos deputados, para o conjunto dos três estados. Apenas para o estado do Rio Grande do Sul, isoladamente, existem diferenças significativas. Neste caso, os deputados de partidos de esquerda apresentam índice de dominância médio menor do que seus pares de centro e de direita.

Também a senioridade não se mostrou significativamente associada à variações no índice de dominância. Se acumular mandatos interfere, como vimos, no perfil de distribuição geográfica dos votos do deputado, tornando-o mais fragmentado, o mesmo não ocorre com a dominância, que não apresenta variações relevantes entre deputados “principiantes” e “veteranos”.

A única variável que se mostrou importante na configuração do índice de dominância foi a origem do deputado. Neste caso, novamente as maiores diferenças foram encontradas entre os deputados ex-integrantes do governo federal e estadual, e aqueles oriundos dos executivos municipais. O primeiro grupo apresenta votações bem menos dominantes. Já o segundo possui os índices mais altos de dominância, nos três estados pesquisados. O fato de ter exercido cargos no governo estadual e/ou federal assegura aos candidatos/deputados votações mais dispersas pelo estado, mas menos dominantes. Já o fato de ter ocupado posição de destaque junto aos governos municipais permite aos deputados apresentarem votações bem mais concentradas exatamente nestes municípios, nos quais tendem também a conquistar maiores proporções dos votos, o que permite que sejam mais dominantes.

O perfil ideológico se mostrou variável de grande importância na determinação do perfil (agregado) de votação dos deputados, mais do que o foi para os índices de fragmentação e dominância separadamente. Os deputados de partidos de esquerda apresentam predominância de votações F/ND e C/ND; entre os deputados de centro a maior incidência é de votações F/D e F/ND; e as votações C/D e F/ND predominam entre os deputados de direita. Alguns fatores foram apontados como provavelmente contribuindo para a configuração deste quadro: o maior número de ex-prefeitos concorrendo ao cargo de deputado por partidos de centro e direita (que detém mais prefeitos em todo o país), especialmente em pequenas cidades, onde a dominância é mais comum dado o número de eleitores; a menor incidência nos estados do Sul – em comparação a outras regiões do País (CARVALHO, 2003) – de práticas coronelistas, que contribuem para a eleição de deputados com votações fragmentadas e dominantes; maiores índices de urbanização e escolaridade no estados pesquisados em relação a outras regiões do Brasil.

O perfil de votação dos parlamentares estudados também se mostrou fortemente associado à senioridade. Entre os deputados de primeiro mandato predominam as votações concentradas. A partir do segundo mandato as votações tendem a se espalhar geograficamente pelo estado, ao passo que diminui a incidência da dominância. Se para a

primeira eleição os deputados parecem ser mais dependentes dos votos dos eleitores de sua cidade e de cidades vizinhas, sua experiência como parlamentar lhes permite expandir suas bases eleitorais, conquistando votos em outras regiões do estado, dispersando, portanto, sua votação, mesmo que ao custo da diminuição da dominância. Contudo, argumentamos ainda que este quadro não é suficiente para inferirmos que os deputados estejam ampliando suas votações à medida que se reelegem; na verdade, eles parecem estar conseguindo se reeleger à medida que conseguem ampliar suas bases, ou seja dispersar seus votos. Como já demonstrou Carvalho (2003), são os deputados que conseguem dispersar suas votações os que apresentam os maiores índices de reeleição.

Por fim, mais uma vez a origem do deputado mostrou-se fortemente associada ao perfil de votação. Novamente os maiores contrastes foram encontrados quando comparados os deputados ex-integrantes do governo federal e estadual com os antigos membros dos executivos municipais. Entre os parlamentares do primeiro grupo, predominam as votações F/ND, indicando que o acesso às possibilidades de estadualização da imagem se reflete em votos dispersos pelo estado, embora de forma não dominante. Já entre o segundo grupo predominam as votações C/D, reforçando ainda mais a tese de que o grande capital eleitoral de ex-prefeitos em seus municípios e em municípios contíguos se reverte em votações maciças nesses distritos.

Com tudo isso, demonstramos que o perfil de votação, tanto separadamente quando de forma agregada, constitui variável de grande importância para se compreender a diversidade de formas e estratégias pelas quais os deputados conseguem se eleger. No capítulo seguinte passaremos a analisar de que maneira e em que intensidade esses diferentes perfis de votação influenciam na forma como os diferentes deputados se utilizam das emendas eleitorais para “recompensar” seus eleitores e/ou conquistar novos. Trataremos, enfim, da conexão eleitoral propriamente dita.

CAPÍTULO IV: CONEXÃO ELEITORAL – O IMPACTO DOS PERFIS DE VOTAÇÃO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE UTILIZAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO

4.1 INTRODUÇÃO

Até agora analisamos as relações entre as características, como perfil ideológico, origem e número do mandato dos parlamentares eleitos, e seus respectivos perfis de votação. Identificamos associações consistentes entre determinadas características, como origem e senioridade, por exemplo, e os padrões de concentração e dominância encontrados nas votações dos deputados dos três estados do Sul do Brasil, no período compreendido entre as eleições de 1998 e 2006. Agora passamos a identificar, descrever e analisar as relações existentes entre estes perfis de votação e a atuação do deputado junto à Câmara Federal e em relação às suas bases eleitorais, especificamente no que diz respeito às estratégias de utilização das emendas individuais ao orçamento e sua destinação aos municípios. Nosso propósito é verificar se há algum tipo de “padrão” nesta destinação das emendas, e se este está relacionado a determinados perfis identificáveis de votação dos deputados. Adiante, no capítulo 5, faremos o mesmo para o caso das propostas de lei, buscando identificar possíveis relações entre o perfil de votação e a quantidade e tipo de proposições legislativas apresentadas pelo parlamentar. Em seguida, analisaremos o impacto que as diferentes estratégias de utilização e destinação das emendas exercem sobre as chances de reeleição do deputado. Ou seja, trataremos de compreender se a destinação de recursos para os municípios através das emendas são

estratégias “recompensadas” ou não pelos eleitores na eleição subsequente, e em que medida isso se dá.

Se a noção de conexão eleitoral efetivamente pode contribuir como chave para se compreender o comportamento dos parlamentares, e assim supomos desde o início desta pesquisa, então padrões específicos de utilização das emendas como importante estratégia de transferência de recursos deverão aparecer quando se comparam os distintos perfis de votação e os critérios de destinação desses recursos. Ainda, se a teoria distributivista estiver correta, então deveremos encontrar forte associação, por exemplo, entre votações concentradas e dominantes e destinação de recursos, por meio de emendas ao orçamento, para esses municípios onde o deputado obteve tal votação.

Apesar da tendência ao aumento da competitividade e diminuição da dominância, acreditamos, ainda em traços gerais, que durante o período em questão não deve ter havido uma significativa diminuição do distributivismo – aqui tomado em seus traços mais gerais, no sentido de transferência de recursos, pelos deputados, aos municípios que lhe são mais importantes eleitoralmente – enquanto estratégia de atuação dos deputados; antes, imaginamos, ao início da pesquisa, que ele tivesse aumentado. Para isso, tomamos três fatores como referência. De um lado, a diminuição do poder e influência dos grupos oligárquicos e, especialmente, o aumento da importância de grupos políticos menores que exercem influência e controle em nível local (sobre agentes políticos e, especialmente, eleitores), mencionados acima, também contribuem para o aumento do número de grupos e lideranças políticas – locais – com poder de barganha, de construção de acordos e “chantagem política”, fazendo com que se multipliquem os arranjos eleitorais e acordos que possibilitam apoios para os candidatos ao cargo de deputado. Quanto mais esses acordos se ampliam, maiores serão as cobranças, caso ele seja eleito, por recursos e benefícios depois que ele assumir, o que gera ainda mais incentivos para as práticas distributivistas.

Em segundo lugar, a predominância do Poder Executivo na produção legislativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 e 2007; SANTOS, 2003), acaba por diminuir o espaço de atuação parlamentar

propriamente dita por parte dos congressistas eleitos. À medida que grande proporção dos projetos de lei tem início no Executivo e grande proporção das negociações é orquestrada e controlada pelos partidos, ao parlamentar individual o distributivismo apareceria como estratégia interessante de sobrevivência eleitoral. Afinal, se dentro do Congresso sua atuação é fortemente delineada pelo controle partidário (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008), sua relação com os eleitores e lideranças políticas locais, e consequentemente suas chances de sobrevivência política são fortemente dependentes da manutenção de vínculos com seu eleitorado, ou da conquista de novos redutos eleitorais. E nesse sentido as emendas individuais – ou os recursos que elas propiciam – são de grande importância. A ideia de partidos fracos na arena eleitoral (PEREIRA & MULLER, 2003) em relação à arena legislativa, implica na necessidade de maior esforço individual do parlamentar para manter e ampliar suas bases eleitorais durante o mandato. Se do ponto de vista legislativo propriamente dito, as votações no Congresso e o comportamento em relação às proposições do governo são fortemente orientadas pelos partidos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008), do ponto de vista da “relação com as bases” as coisas parecem depender mais da performance individual dos deputados, não em relação às orientações do partido, mas em relação à capacidade que ele possui ou não de transferir recursos para seus eleitores. As emendas orçamentárias aparecem, então, como importante instrumento de manutenção de votos e de conquista de novos eleitores, contribuindo para a sobrevivência do distributivismo como prática política.

Essa predominância do Executivo, associada aos acordos locais feitos pelos deputados e à “cultura política” de não valorização da carreira legislativa, estaria a fomentar uma espécie de “função executiva do agente legislativo”. Ou seja, embora o cargo, formalmente, seja de deputado, caberia a ele, além de cumprir com as prerrogativas da função, também atuar como agente de liberação de recursos e benefícios, atuando junto aos órgãos do Executivo e exercendo pressão para que os investimentos sejam efetuados.

É nesse sentido que Ames (2003) constrói seu modelo e afirma que a prerrogativa dominante de atuação dos deputados é o

distributivismo irresponsável e desmedido, cuja consequência é uma diminuição da importância das práticas legislativas e do próprio Legislativo como instituição. Esse argumento é criticado por Carvalho (2003), que afirma ser possível identificar diferentes perfis de atuação no conjunto dos deputados, o que torna as conclusões de Ames demasiadamente generalizantes e, portanto, imprecisas.

É preciso reforçar que não estamos a afirmar que o distributivismo associado à transferência de recursos por meio das emendas ao orçamento seja a única estratégia de atuação dos parlamentares. Possivelmente não seja nem mesmo a mais importante. Apenas chamamos a atenção para o fato de que ela é *uma das* estratégias, certamente não negligenciada por boa parte dos parlamentares, os quais sabem muito bem suas possibilidades de utilização. Não por acaso, entre o período de 1999 e 2006, como já apontamos, o valor das emendas individuais ao orçamento passou de um milhão para cinco milhões. Isso certamente não teria ocorrido, por iniciativa e trabalho dos próprios parlamentares, se as emendas orçamentárias e os efeitos políticos e eleitorais que elas proporcionam fossem pouco significativos. Se do ponto de vista do orçamento da União o montante destinado às emendas é muito pequeno, como demonstraram Figueiredo e Limongi (2004), por exemplo, isso não significa que elas pouco ou nada significam para o parlamentar individualmente. Se algumas dezenas de milhões de Reais não significam quase nada para os cofres do governo federal, eles podem significar muito para milhares de cidades do interior do país e para seus eleitores, dos quais muitos se disporão a recompensar o responsável por sua transferência na forma de voto nas eleições seguintes.

Por fim, como pano de fundo, a tradicional apatia e desinteresse dos cidadãos brasileiros pela política e pelos políticos, e o crescente pragmatismo na avaliação de desempenho dos agentes políticos (BAQUERO, 1997), contribuem para a delimitação de um quadro no qual os deputados têm ampla “autonomia” de atuação (em relação aos eleitores, não aos grupos políticos organizados) no cumprimento de seu mandato.

O “Índice de Conexão”

O Índice de Conexão – IC – mede a “coerência” entre a origem dos votos do parlamentar e a destinação, por este, das emendas orçamentárias às quais tem acesso. Ele mede a relação entre a proporção de votos com os quais cada município contribuiu para a eleição do deputado e a proporção de recursos destinados, por meio das emendas, a este mesmo município em relação ao total de recursos transferidos (ainda através das emendas) pelo deputado ao longo do mandato.

Aqui são necessários dois esclarecimentos.

Para o cálculo do IC aqui apresentado foram tomados os 15 municípios de maior importância para o deputado, ou seja, onde ele obteve a maior proporção do total de votos que permitiram sua eleição. Inicialmente, o cálculo do IC foi feito também para os 15 municípios mais dominados pelo deputado (maior índice de dominância, conforme apresentado anteriormente). Mas percebemos que os IC’s encontrados eram bastante parecidos nos dois casos, com ligeira e constante tendência de maior IC quando tomados os 15 municípios eleitoralmente mais importantes para o deputado. Assim, embora relativamente pequena, a diferença indica que, do ponto de vista da “conexão” entre origem dos votos e destinação de recursos, os deputados preferem “recompensar”, com suas proposições de emendas ao orçamento, não os municípios que dominam, mas os que mais contribuíram, em termos quantitativos, com votos para sua eleição. Esta característica é, de certa forma, coerente com a própria ideia de “importância” do município para o deputado. Municípios menores – com menos eleitores – apresentam mais facilmente altos índices de dominância, mas por possuírem menos eleitores dificilmente contribuem com montantes significativos de votos. Como do ponto de vista da maximização das chances de reeleição, por exemplo, o que conta é o número de votos não o índice de dominância eleitoral, faz sentido preocupar-se em privilegiar aquele e não este.

Para ficar mais clara a diferença entre os dois grupos de municípios, tomemos um exemplo. Imaginemos dois municípios; o

município 1, com 5.000 eleitores, e município 2, com 200.000 eleitores. Digamos que um determinado deputado tenha sido eleito com 100.000 votos, e que tenha feito 3.000 votos no município 1, e 20.000 votos no município 2. Este deputado apresentará, para o município 1, um alto índice de dominância, visto que conquistou 60% dos votos daquele município. Contudo, é pouco provável que este município esteja entre os que deram maior contribuição, em votos, para a eleição do deputado, visto que ele representa apenas 3% do total de votos do parlamentar. Já para o município 2 este mesmo deputado apresentaria uma dominância baixa – sua votação corresponde à 10% dos votos do município – embora ele fosse mais importante que o município 1 em termos na contribuição que deu para o conjunto dos votos do deputado. 20% dos votos do parlamentar vieram deste município, embora ele não fosse dominante naquele distrito informal. Esse exemplo permite vislumbrar que o grupo dos 15 municípios que apresentaram maior índice de dominância para um dado deputado pode ser bastante distinto do grupo de 15 municípios que contribuíram com a maior proporção do conjunto votos do parlamentar.

Do ponto de vista da maximização das chances de reeleição, assumida como uma das principais metas pessoais do parlamentar,⁶⁸ parece racional que o deputado prefira manter ou conquistar votos em distritos informais maiores, com maior número de eleitores. Grande parte dos municípios no interior dos estados aqui analisados possui pequeno número de eleitores, frequentemente menos de uma dezena de milhares. Como muitos deputados apresentam índices de dominância relativamente altos nestes municípios, significa que a dominância, nestes casos, está associada a distritos informais de pouca significação para o montante de votos necessário à eleição de um parlamentar.

⁶⁸ Preferimos usar, aqui, a reeleição com “uma das principais metas” e não como “a principal meta” por um motivo claro: Mayhew (1974) trata a reeleição como a meta fundamental do parlamentar individual, mas o faz ao estudar os congressistas estadunidenses. No caso do Brasil diversos estudos, especialmente Ames (2003), já demonstraram que a reeleição para o legislativo é apenas mais uma possibilidade, frequentemente menos buscada, pelos parlamentares, do que a eleição para cargos no executivo. Nossa intenção, portanto, ao tomarmos a reeleição como estando *entre* as principais metas do parlamentar, é evitar a inclusão deste trabalho num debate teórico que não constitui objetivo central da pesquisa aqui apresentada.

Então, em termos estratégicos, faz mais sentido centrar esforços na conquista de eleitores onde estes sejam mais numerosos, mesmo que em distritos onde as chances de ser dominante sejam menores.

Ou seja, entre ser dominante em distritos pequenos e “dividir” votos em grandes municípios onde eles são muito mais abundantes, os deputados/candidatos preferem a segunda alternativa. Por isso preferem destinar recursos, com as emendas ao orçamento a que têm direito, para municípios com mais eleitores, mesmo que isso implique em certo desprestígio aos municípios onde mais apresentaram dominância na eleição anterior. Como resultado deste cálculo estratégico, os deputados acabam por priorizar, na transferência de recursos das emendas, não os municípios onde dominam, mas sim aqueles onde conquistaram, na eleição anterior, a maior proporção de seus votos. Independentemente de dominarem os distritos, a prioridade dos parlamentares é beneficiar municípios onde tiveram maior volume de votos, e não onde “conquistaram” maior proporção de eleitores.

Talvez uma variável importante para compreendermos este processo seja justamente uma das menos analisadas até hoje pelos estudiosos do tema, e que infelizmente também não poderemos aqui aprofundar por não dispormos dos dados necessários. Trata-se da relação entre a destinação das emendas e a vinculação partidária do prefeito do município que a recebe. Com frequência as análises orientadas pelo distributivismo atentam para a relação entre votação e transferência de benefícios desagregados, tomando-se apenas a dominância como variável explicativa. Mas as configurações que caracterizam as alianças partidárias em nível nacional, estadual e municipal talvez forneçam elementos capazes de tornar mais profícua esta análise.

Se um dado deputado está vinculado a um partido de oposição ao prefeito de certo município, mesmo que tenha apresentado neste município votação dominante, terá dificuldades para conseguir capitalizar politicamente os méritos pela autoria da emenda. Ao contrário de outro parlamentar, oriundo do mesmo município, menos dominante, mas pertencente ao mesmo partido do atual prefeito, que terá acesso facilitado às estruturas do governo municipal para

apresentar-se junto ao eleitorado como responsável por um dado benefício governamental. A dominância, portanto, embora seja variável importante para a determinação do destino das emendas individuais, por facilitar a reivindicação do crédito de sua autoria, não é capaz de explicar, sozinha, os padrões de distribuição dos recursos que os deputados adotam. Os dados que analisamos mostram que existem outros elementos a influenciar a decisão dos parlamentares sobre o destino das emendas orçamentárias que apresentam. E a proporção de votos que ele conquista em cada município em relação ao montante total de votos que obteve na eleição anterior se mostrou fortemente associada a este processo de escolha.

Seguimos, aqui, o mesmo critério de corte utilizado por Carvalho (2003), qual seja, a utilização dos 15 principais municípios (independente do critério utilizado, se dominância ou importância do município). Isso por que, dada a fórmula utilizada para o cálculo, se incluíssemos todos os municípios de cada estado, o índice (cuja fórmula apresentamos à frente) seria sempre igual a um, pois consideraria, junto com o total de municípios, também o total de votos do deputado e o total de recursos vinculados às emendas. Ou seja, o índice acabaria por não demonstrar justamente aquilo que pretendemos analisar. Por isso, adotamos o modelo utilizado por Carvalho, o qual permite “... medir esse grau de congruência [*entre proporção de votos e proporção de emendas*], por meio do contraste entre a base geográfica dos deputados eleitos (...) e o alvo das emendas por eles apresentadas no curso da legislatura (...)” (CARVALHO, 2003: 203). Como diz o autor, o *índice de coextensividade* – e não de conexão, como chamamos aqui – então, capta “... a afinidade entre os municípios contemplados com os recursos pelas emendas, de um lado, e as 15 cidades que deram o maior número de votos aos parlamentares” (Idem: 203).

Contudo, os critérios que utilizamos para o cálculo do IC são diferentes daqueles utilizados por Carvalho (2003) no que se refere, especificamente, a dois aspectos. Inicialmente, Carvalho toma em seu estudo o número de emendas que cada município recebe, como destinatário, dos deputados. Porém, dentre as primeiras coisas que nos chamaram a atenção ainda no início deste estudo, foi que o valor das

emendas apresenta enormes variações. Durante o período estudado (1999-2002 e 2003-2006) os valores das emendas variaram, por exemplo, de um mínimo de R\$ 5.000,00 a um máximo de R\$ 4.000.000,00. Ora, fica evidente que para os municípios que as recebem, estes dois valores de emendas possuem importância muito distinta. Embora ambos tenham recebido, igualmente, uma emenda cada, a enorme diferença no valor destas torna a última muito mais importante e com potencial para exercer muito mais impacto político-eleitoral que a primeira. E o problema, no modelo adotado por Carvalho (2003), que toma apenas o número de emendas em sua análise, pode se tornar ainda maior. Caso um município receba, por exemplo, de um dado deputado, cinco emendas de R\$ 10.000,00, este município apresentará um impacto cinco vezes maior, no cálculo do IC proposto por aquele autor, do que outro município que tenha recebido, do mesmo deputado, uma única emenda no valor de R\$ 500.000,00. Isso por que, no modelo utilizado por Carvalho, o primeiro município recebeu cinco emendas, e o segundo apenas uma. Porém, é evidente que a importância desta única emenda recebida pelo segundo município, seja do ponto de vista das obras que com ele podem ser realizadas, seja do ponto de vista do *marketing* que ela pode proporcionar, é muito maior. Por isso, para o cálculo do IC que aqui utilizamos, foram considerados os valores, em Reais (R\$), das emendas destinadas a cada município e não o número destas. Deste modo, acreditamos ser possível captar de forma mais realista o grau de retorno dado pelos deputados a suas bases eleitorais, assim, como, mais à frente, o impacto das emendas sobre o município que as recebe. Assim, se um dado município recebeu muitas emendas de baixo valor ou poucas emendas de valor mais alto, essas diferenças são consideradas no cálculo do IC, o que não ocorre no modelo utilizado por Carvalho (2003). Com isso, o IC que apresentamos a seguir capta não a relação entre a proporção do número de emendas e a proporção de votos, mas entre a proporção dos recursos dessas emendas e a proporção de votos.

O outro aspecto que diferencia a fórmula como calculamos o IC em relação ao modelo utilizado por Carvalho (2003) diz respeito à tentativa de correlacionar a proporção de recursos destinada pelo

deputado ao conjunto dos 15 municípios que lhe são mais importantes com a proporção de recursos que esses municípios receberam através de suas emendas. O IC utilizado por Carvalho, ao identificar o percentual de emendas que cada deputado apresenta tendo como destino os 15 municípios mais importantes, apresenta variação entre zero e um, sendo que quanto mais próximo estiver de um, maior a proporção de recursos – não de emendas – destinada ao conjunto dos 15 municípios onde o deputado obteve maior votação. Um IC alto indicaria, portanto, “coerência” entre a importância dos municípios para a eleição do deputado e a priorização, por ele, desses mesmos municípios na transferência de recursos por meio das emendas orçamentárias de sua autoria. Quando o IC for baixo, temos indicação do contrário.

Mas, como dissemos, Carvalho utiliza-se apenas da proporção de emendas (em números, não em valores alocados) destinadas aos 15 municípios. Mas não considera o quanto esses municípios representam do total de votos que o deputado obteve no estado. É isso que tentamos captar no modelo aqui utilizado. Nele, procuramos “combinar” os dois fatores. Assim, o IC foi aqui calculado dividindo-se o percentual do valor total de emendas apresentadas pelo deputado em um dado ano/mandato que foi destinado aos 15 municípios mais importantes para o parlamentar, pelo percentual do total de votos do deputado no estado obtido nesses mesmos 15 municípios. Desse modo, o IC não varia apenas entre zero e um. Um IC igual a um indica, na presente pesquisa, que houve total “coerência” entre a proporção de votos que o deputado recebeu nos 15 municípios e a proporção de recursos que destinou a eles. Um IC inferior a um indica que a proporção de recursos destinada aos 15 municípios foi menor que a proporção de votos recebidos neles. E, por fim, um IC maior que um indica que a proporção de recursos transferida pelas emendas aos 15 municípios foi maior que a proporção de votos que neles o deputado recebeu.

Vejamus um exemplo. Se um dado deputado recebeu, nos 15 municípios que lhe são mais importantes, 50% de seus votos, e destinou para esses mesmos municípios 50% dos recursos de suas emendas, então o IC, neste caso, seria igual a um (0,5/0,5), indicando uma grande “coerência” entre as duas variáveis (proporção de recursos em relação à

proporção de votos). Se este mesmo deputado tivesse atribuído aos 15 municípios apenas 25% do total de recursos previstos em suas emendas, então seu IC seria de 0,5 (0,25/0,5), indicando que a proporção de recursos alocados com as emendas aos 15 municípios foi menor que a proporção de votos recebidos. Por fim, ainda considerando o mesmo deputado, se ele transferisse para os 15 municípios 90% dos recursos de suas emendas, então seu IC seria de 1,8 (0,9/0,5), indicando que a proporção de recursos alocada aos municípios foi maior que a proporção de votos neles conquistada pelo deputado em questão. Dessa forma, conseguimos captar melhor a relação entre as duas variáveis, o que não é possível com o modelo utilizado por Carvalho. Afinal, a proporção de votos representada pelos 15 municípios mais importantes varia bastante entre os deputados. Entre deputados com votação dispersa e não dominante, por exemplo, os 15 municípios costumam representar uma proporção de votos relativamente baixa, podendo chegar, entre o grupo analisado, a 39% do total de votos do deputado. Já entre parlamentares eleitos com votação concentrada dominante, este índice pode chegar a 91% do total de votos. O índice que propomos é capaz de captar, se não de forma completa (por que mesmo entre os 15 municípios pode haver, por exemplo, um que concentra todas as emendas, em caso extremo) ao menos de forma mais abrangente a relação entre origem dos votos e destinação de recursos das emendas, que constitui o fator chave da noção de conexão aqui adotada.

Além disso, o IC foi calculado tanto para as emendas apresentadas, quanto para aquelas cujos recursos foram efetivamente liberados. Sabe-se que, via de regra, embora a quase totalidade das emendas individuais apresentadas pelos deputados seja aprovada, apenas uma pequena proporção delas é efetivamente liberada pelo Executivo, a quem cabe, através dos diversos ministérios aos quais as obras e serviços previstos na emenda se vinculam, a transferência dos recursos aos municípios indicados pelos deputados⁶⁹. Assim,

⁶⁹ Estudos como os de Ames (2003) mostram, por exemplo, que esta liberação das emendas, com frequência, está associada a certas estratégias do Executivo, servindo como instrumento de barganha para este conseguir aprovar projetos de lei. Figueiredo & Limongi (2008), por sua vez, relativizam esta análise, argumentando que o montante de recursos vinculados às emendas

verificaremos se existe alguma diferença significativa entre os IC's calculados especificamente para emendas apresentadas e aprovadas. Mais adiante, quando tratarmos do impacto das emendas sobre as chances de reeleição do deputado, esta diferenciação será ainda mais importante, pois nos permitirá testar se a reivindicação de crédito pode ser feita pelo deputado apenas por ter apresentado uma proposta de emenda para transferência de recurso ao município, ou se os eleitores deste município apenas recompensam eleitoralmente o deputado se os recursos forem, efetivamente, aplicados no município.

É importante registrar, aqui, que a liberação das emendas não é variável que dependa apenas do esforço individual dos deputados. Como dissemos anteriormente, a proposição das emendas é prerrogativa do deputado. Sua aprovação depende da comissão de orçamento, que raramente não inclui (aprova) alguma emenda individual no texto final da peça orçamentária. Contudo, a liberação dos recursos depende do Poder Executivo, através dos diversos ministérios aos quais as obras e/ou serviços previstos pela emenda estão relacionados. Então, a liberação da emenda não é resultado apenas do empenho do parlamentar individualmente. Para isso, ele precisa contar com sua experiência, com sua influência junto aos ministérios e, claro, com o poder de barganha de seu partido junto ao Executivo como um todo. Em certo sentido, portanto, podemos dizer que, neste caso, para aumentar suas chances de atuar distributivamente, o deputado precisa contar com o apoio de seu partido. Ou, então, que quanto mais ele tiver este, mais poderá dispor de condições e possibilidades de exercer aquele.

Por fim, cabe ressaltar que o IC também foi calculado a partir do montante de recursos destinados especificamente para determinados municípios e o montante agregado, considerando-se também o montante destinado ao estado como um todo, sem especificação do município⁷⁰.

é pequeno, e que a correlação que deveria existir, pelo argumento de Ames, entre votação favorável ao governo e liberação de emendas está longe de apontar para um padrão de "recompensa" aos deputados por aprovarem projetos do Executivo. Porém, o detalhamento deste debate não constitui elemento fundamental para a análise que aqui realizamos, de modo que ele não será aqui explorado em profundidade.

⁷⁰ Embora Carvalho (2003), por exemplo, tenha identificado que, na média da Câmara Federal para o ano de 1995, 91,8% das emendas individuais foram destinadas a municípios

Assim, tem-se dois “totais” relativos aos recursos das emendas: um relativo à somatória dos recursos destinados pelo deputado a municípios especificados na própria emenda; outro onde é somado a este primeiro o montante de recursos que o deputado propôs, em suas emendas, sem especificar o município de destino, ou seja, incluindo-se as emendas “estaduais”.

Assim, as tabelas a seguir apresentam dois IC’s: um relativo às “emendas municipais”, calculado mediante a divisão de da soma do valor das emendas nos 15 municípios eleitoralmente mais importantes para o deputado pela soma do valor de todas as emendas “municipais; e outro relativo ao total de emendas (“municipais” e “estaduais”), resultado da divisão do valor somado das emendas destinadas aos 15 municípios eleitoralmente mais importantes para o deputado pela soma do valor de todas as emendas apresentadas pelo parlamentar (“municipais” e “estaduais”).

4.2 Por período

A tabela 14 apresenta as médias do IC para os deputados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, considerando-se as duas legislaturas em estudo. O IC calculado considerando-se apenas o total de emendas destinadas a municípios específicos, nominados na proposição do deputado, é sempre maior que o IC calculado considerando-se o total geral das emendas, ou seja, com a inclusão daquelas emendas que não especificam, em sua proposição, o município de destino, especificando apenas a área em que deverá ser aplicada

específicos, não é desprezível o número de emendas destinadas ao estado como um todo, sem especificação do município. Além disso, como dissemos acima, Carvalho considera o número de emendas, e não o valor das mesmas. Uma tendência que percebemos é a de que as emendas estaduais costumam destinar um montante médio de recursos maior que as emendas municipais, o que evidencia ainda mais a necessidade de considerá-las em modalidade específica de cálculo do IC.

(saúde, educação, saneamento, etc.). Isso por que, claro, neste último caso, tem-se que a proporção de recursos destinada aos 15 municípios considerados sempre será menor se aumentarmos o total de recursos em relação ao qual ela é calculada.

De imediato, dois aspectos chamam a atenção. Primeiro, O IC médio dos deputados do Rio Grande do Sul é significativamente diferente ($p = 0,0037$) daquele identificado para os deputados dos outros dois estados. Em segundo lugar, o IC para as emendas apresentadas é maior do que o IC identificado para as emendas liberadas. Vejamos os dados.

Tabela 14: Índice de Conexão, por estado, segundo o período.

Período	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
1999-2002	1,19	1,20	0,97	<u>1,08</u>	1,07	1,06	0,82	<u>0,96</u>
2003-2006	1,18	1,19	0,94	<u>1,07</u>	1,04	0,98	0,78	<u>0,92</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Período	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC3)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC4)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
1999-2002	0,75	0,76	0,60	<u>0,70</u>	0,59	0,60	0,49	<u>0,54</u>
2003-2006	0,72	0,73	0,59	<u>0,65</u>	0,52	0,64	0,44	<u>0,50</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

Apenas se verifica um IC médio acima de um no caso das emendas municipais apresentadas. Isso indica que os parlamentares eleitos tendem a priorizar, na elaboração das propostas de emendas ao orçamento, aqueles municípios que mais contribuíram para sua eleição. No período estudado, o IC médio para emendas apresentadas foi de 1,08, indicando que a proporção de recursos que os deputados se propuseram a transferir para os 15 municípios mais importantes foi maior que a proporção de votos a eles atribuídos por estes mesmos municípios (quando consideradas apenas as “emendas municipais”). Porém, quando se consideram as emendas que foram efetivamente liberadas, observa-se uma ligeira diferença, também estatisticamente significativa ($p = 0,0046$).

Os dados acima sugerem que os deputados, especialmente aqueles do Rio Grande do Sul, embora priorizem os municípios mais importantes na hora de propor emendas, esforçam-se menos para assegurar sua liberação. A diminuição do IC médio calculado para as emendas liberadas (0,94) indica que os parlamentares dedicam mais esforço para garantir a liberação de emendas que atendem outros municípios que não aqueles que estão entre os 15 mais importantes para sua eleição.

Mesmo no caso dos deputados do Rio Grande do Sul, onde o IC médio das emendas municipais é de 0,96 (menor que um, portanto) mesmo quando consideramos as emendas apresentadas, ele também diminui significativamente quando se tomam as emendas efetivamente liberadas, chegando a 0,80. Isso indica que os deputados gaúchos preocupam-se menos em recompensar os municípios mais importantes para sua eleição desde a proposição das emendas, diferentemente do que ocorre com os deputados catarinenses e paranaenses. Contudo, a tendência de diminuição do IC quando se consideram as emendas liberadas se repete, apontando para uma tendência geral de menor empenho dos parlamentares em assegurar a liberação das emendas destinadas àqueles municípios que mais contribuíram para sua eleição.

Como veremos mais detalhadamente adiante, quando tratarmos do impacto das emendas sobre a destinação de votos ao deputado, seu autor, parece que o mais interessante, do ponto de vista eleitoral, não é a

utilização das emendas para manter redutos eleitorais, mas para conquistar novos. E os dados da tabela 14 indicam que os deputados parecem saber disso. Apesar de propor emendas que contemplam os municípios onde obtiveram maior votação, parecem fazer isso também como forma de “jogar para a torcida”, como que dizendo aos eleitores desses municípios que se “preocuparam” com eles, apresentando proposta de emenda para transferir recursos do governo federal. Mas os esforços junto às estruturas do governo, especialmente os ministérios, para assegurar a efetiva transferência dos recursos pela liberação das emendas, parece priorizar os outros municípios, numa tentativa de conquistar novos eleitores.

Se considerarmos ainda as emendas estaduais, fica mais claro que os deputados alocam aos municípios em que foram mais bem votados percentagens bem mais baixas do conjunto de recursos a que “têm direito” (ao apresentar e liberar emendas), do que a proporção de votos (sobre o total do estado) que ali obtiveram].

Por fim, cabe destacar uma leve tendência de queda dos ICs da 1ª para a 2ª legislatura aqui analisadas, especialmente quando considerado o total de emendas (incluindo as estaduais). Isso deve ser fruto de um aumento do peso destas emendas (sobre o total), na última legislatura.

4.3 Perfil ideológico

O perfil ideológico do partido ao qual o deputado estava vinculado não se mostrou variável de grande influência sobre o IC ($p = 0,432$). Para todas as variáveis consideradas – emendas apresentadas e liberadas, com destinação municipal ou estadualizada – as variações foram estatisticamente não relevantes; a tendência mais geral é a de os deputados de partidos de esquerda apresentarem IC médio menor que os de centro e direita no Paraná; em Santa Catarina a situação é inversa. Já

no Rio Grande do Sul a situação é um pouco variada, mas mais próxima do padrão paranaense

Tabela 15: Índice de Conexão, por estado, segundo o perfil ideológico.

Perfil Ideológico		Conexão 1 (Mun. mais Dominados)							
		“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
		SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Esquerda	Leg. 1	1,21	0,98	0,88	<u>0,99</u>	1,32	0,47	0,71	<u>0,82</u>
	Leg. 2	1,29	1,06	0,94	<u>1,07</u>	1,42	0,57	0,83	<u>0,95</u>
Centro	Leg. 1	1,25	1,30	1,02	<u>1,15</u>	1,19	1,25	0,73	<u>1,06</u>
	Leg. 2	1,29	1,35	1,07	<u>1,16</u>	1,24	1,31	0,77	<u>1,10</u>
Direita	Leg. 1	1,11	1,16	0,84	<u>1,02</u>	0,79	1,03	0,87	<u>0,91</u>
	Leg. 2	1,14	1,21	0,89	<u>1,05</u>	0,83	1,07	0,91	<u>0,95</u>
Total		1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
		Conexão 1 (Mun. mais Dominados)							
		Total de Emendas (*) Apresentadas (IC3)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC4)			
		SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Esquerda	Leg. 1	0,83	0,56	0,60	<u>0,61</u>	0,61	0,38	0,43	<u>0,47</u>
	Leg. 2	0,91	0,65	0,69	<u>0,74</u>	0,75	0,50	0,55	<u>0,58</u>
Centro	Leg. 1	0,76	0,82	0,55	<u>0,71</u>	0,57	0,60	0,35	<u>0,48</u>
	Leg. 2	0,80	0,86	0,57	<u>0,74</u>	0,60	0,64	0,41	<u>0,51</u>
Direita	Leg. 1	0,63	0,77	0,56	<u>0,66</u>	0,45	0,67	0,52	<u>0,53</u>
	Leg. 2	0,67	0,80	0,59	<u>0,69</u>	0,48	0,69	0,56	<u>0,57</u>
Total		0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

No conjunto da região Sul, embora haja uma ligeira tendência de deputados de centro apresentarem IC acima da média e acima dos deputados de esquerda e direita, as diferenças não possuem significância estatística e, portanto, não podem ser tomadas como indicador de distintos padrões de “distributivismo”, ou seja, de utilização das emendas orçamentárias como estratégia de recompensa aos municípios e eleitores que mais contribuíram para a eleição do parlamentar. Esses dados, embora calculados de forma diferente, corroboram os achados de Carvalho (2003: 203), que já havia identificado, para o conjunto dos deputados brasileiros entre os anos de 1995 e 1998, uma semelhança bastante grande no *índice de coextensividade* dos deputados de diversos partidos.

Por fim, a Tabela 15 aponta para uma tendência de aumento do IC médio entre os deputados de esquerda quando consideramos, separadamente, as duas legislaturas. Enquanto o IC médio para os parlamentares vinculados a partidos de esquerda na legislatura compreendida entre 199 e 2002 foi de 0,47, na legislatura entre 2003 e 2006 ele chegou a 0,58. Esta é uma tendência interessante, não encontrada entre os partidos de centro e de direita, e que será discutida no item subsequente, juntamente com as variações no IC encontradas entre deputados de situação (apoio ao governo) e de oposição ao governo federal.

4.4 Relação com o Governo Federal

A condição de estar ou não vinculado a um partido da base do governo também não se apresentou como importante variável preditora das estratégias dos parlamentares quanto à destinação de suas emendas

orçamentárias⁷¹. Parece que no tocante aos critérios que os deputados usam para propor o destino das emendas, tanto a ideologia quanto a relação com executivo são pouco influentes, especialmente esta última. Embora presente, a diferença no IC médio entre os deputados da situação e da oposição é muito pequena ($p = 0,644$), estando ambos muito próximos da média para o conjunto dos parlamentares.

Para o caso das emendas apresentadas a municípios específicos, enquanto o IC médio dos deputados pertencentes à base de apoio ao governo é de 1,06, entre o grupo que constitui a oposição ao governo ele é de 1,09. Ou seja, ambos estão muito próximos do IC médio para o conjunto dos deputados, que é de 1,08. Assim, parece que a relação com o Governo Federal exerce menos influência sobre os critérios de destinação das emendas do que o perfil ideológico do partido ao qual o deputado está vinculado. Desta forma, fica evidenciado que nossa suposição inicial, segundo a qual Carvalho teria encontrado diferenças significativas no *índice de coextensividade* entre os diferentes perfis ideológicos por que, em sua pesquisa, a dicotomia esquerda-direita coincidiria com aquela oposição-situação, não foi corroborada. Pelo contrário, os dados sugerem que a análise de Carvalho estava correta, e que efetivamente o perfil ideológico constitui melhor preditor do índice de conexão do que a relação com o governo.

⁷¹ Para a classificação dos partidos entre “situação” e “oposição”, tomamos aqui como base o estudo de Carreirão & Nascimento (2010), os quais, por sua vez, tomam dados de vários estudos anteriores, especialmente Amorim Neto (2006) e Santos, 2006.

Tabela 16: Índice de Conexão por estado, segundo a relação com o Governo Federal.

Rel. c/ Gov.		“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
		SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Situação	1998/2002	1,27	0,80	0,87	0,96	1,23	0,79	0,76	0,88
	2003/2006	1,24	1,31	0,84	1,15	0,97	1,12	0,87	1,01
Média Situação		1,25	1,05	0,86	1,06	1,10	0,94	0,81	0,94
Oposição	1998/2002	1,15	1,22	1,01	1,12	0,98	1,19	0,84	1,02
	2003/2006	1,19	1,19	0,97	1,07	1,07	1,03	0,73	0,89
Média Oposição		1,17	1,20	0,99	1,09	1,03	1,10	0,78	0,95
Total		1,18	1,20	0,96	1,08	1,06	1,02	0,80	0,94
Rel. c/ Gov.		Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC2)			
		SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Situação	1998/2002	0,89	0,73	0,61	0,69	0,68	0,71	0,46	0,52
	2003/2006	0,63	1,03	0,65	0,76	0,51	0,93	0,40	0,61
Média Situação		0,75	0,84	0,63	0,73	0,59	0,80	0,44	0,55
Oposição	1998/2002	0,74	0,82	0,61	0,71	0,54	0,59	0,53	0,58
	2003/2006	0,76	0,65	0,54	0,62	0,51	0,50	0,47	0,47
Média Oposição		0,74	0,71	0,57	0,66	0,52	0,53	0,50	0,51
Total		0,74	0,74	0,60	0,68	0,56	0,62	0,46	0,52

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

No início desta pesquisa, tomamos como hipótese que a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República

tivesse contribuído para o aumento do distributivismo também entre os deputados de partidos esquerda, tendo em vista o fato de a maioria destes ter passado à condição de “base aliada”, tendo acesso a maior influência sobre o processo de distribuição de recursos de forma geograficamente delimitada. Carvalho (2003) argumentou que deputados de esquerda têm propensão a serem mais universalistas. Contudo, o período que o autor analisa coincide com o período que a esquerda também era oposição. Isso não mais acontece depois de 2002. Segundo o próprio autor, deputados da base de apoio ao governo também tendem a ser mais distributivistas porque têm mais fácil acesso à distribuição de recursos e serviços, e porque podem mais facilmente reivindicar o crédito pelos bens e favores conseguidos (*credit claiming*). Estando o PT no governo, e estando correto o argumento de Carvalho, então seria de se esperar que, especialmente no mandato entre 2002 e 2006 (52ª Legislatura), tivesse aumentado o distributivismo dos deputados em geral, visto que os deputados de esquerda, agora, estavam na base de apoio ao governo.

Pressupomos, portanto, que o comportamento dos parlamentares seria influenciado mais fortemente pelo seu perfil de votação e pelas oportunidades de acesso a transferências desagregadas de recursos e benefícios que a filiação partidária e ou pressupostos ideológicos. Ou seja, desde que tenham acesso a transferências desses recursos, todos deveriam apresentar tendências distributivistas, as quais, acreditávamos, deveriam ser potencializadas quando o deputado em questão tiver votação concentrada e dominante. Portanto, ser eleitoralmente dominante no distrito (municípios onde concentra a principal parcela de sua votação), e ter acesso ao governo – ser da “situação” – nessa ordem, seriam as variáveis de maior impacto sobre o comportamento dos parlamentares, e não fatores ideológico-partidários. Ou seja, tratar-se-ia de uma hierarquização dos modelos de Carvalho: ser da base de apoio ao governo teria, seguindo essa lógica de raciocínio, importância maior que a posição no espectro ideológico. Ser de esquerda ou de direita, na verdade, só daria conta de explicar o distributivismo ou universalismo dos deputados na medida em que coincidirem com ser, respectivamente, da oposição ou da situação,

sendo essas últimas as variáveis realmente determinantes. Como vimos com os dados da tabela 15, embora de forma pouco acentuada, foi isso mesmo que ocorreu. Ou seja, na legislatura compreendida entre 1999 e 2002, o IC médio para os deputados de esquerda foi menor do que na legislatura compreendida entre 2003 e 2006. Se considerarmos que nesta última a chamada “base aliada” era composta pela maioria dos partidos de esquerda, os dados assumem um significado interessante: eles apontam para a necessidade de reconhecermos que, efetivamente, ser da situação, ou seja, da base de apoio ao governo é variável capaz de sobrepujar inclusive a relativa tendência de menor distributivismo (medido pelo IC) entre deputados de esquerda, apontada por Carvalho (2203).

Por fim, vale ressaltar uma ligeira, mas significativa, variação ($p = 0,0039$) é encontrada entre o IC médio para as emendas municipais liberadas. Para o período 1999/2002, o IC médio para o grupo de deputados da situação é de 0,88, enquanto no período de 2003/2006 ele chega a 1,01. Já para o grupo de deputados da oposição, enquanto entre 1999/2002 o IC médio para emendas liberadas é de 1,02, entre 2003/2006 ele diminui para 0,89. Esses dados da tabela 16 indicam que no período compreendido entre 1999/2002, quando o PSDB, com Fernando Henrique Cardoso, ocupava a Presidência da República, o IC para as emendas liberadas era maior entre os deputados da oposição do que entre os da base de apoio ao governo. Já no período entre 2003/2006, quando do primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do PT, ocorre o contrário: o IC médio para os deputados de oposição diminui, passando para 0,89, ao passo que o IC dos parlamentares da situação sobe para 1,01. Adicionalmente se nota que entre 1999/2002 (governo FHC) o IC médio dos deputados de oposição era maior do que os da situação; e que entre 2003/2006 (governo Lula) o IC médio é maior entre os deputados da situação do que entre os da oposição. Infelizmente não dispomos dos dados necessários para fazer inferências mais consistentes sobre as causas de tal fenômeno.

4.5 Senioridade

Como já sugerido neste trabalho, as emendas ao orçamento não servem apenas para o parlamentar manter e consolidar redutos eleitorais; ela é também muito utilizada para a conquista de novos eleitores, geograficamente não coincidentes com as regiões de maior importância eleitoral para o congressista. Se a transferência de recursos por meio das emendas ao orçamento é importante instrumento para consolidação de votos no início da carreira do parlamentar (primeiro mandato, fundamentalmente), ela parece ter sua importância diminuída (ao menos na estratégia deste mesmo parlamentar) à medida que ele acumula mandatos.

Possivelmente a senioridade e outros fatores a ela associados, como exposição na mídia, acumulação de capital político e simbólico junto ao partido, projeção política e a consequente facilidade para compor alianças com lideranças locais, estejam se manifestando na forma de confiança por parte do parlamentar, e levando-o a apostar na expansão de suas bases eleitorais, considerando tal estratégia como mais vantajosa, do ponto de vista eleitoral, do que concentrar seus esforços apenas na região onde já apresentava votação significativa.

Uma vez mais parece que as diferenças nas regras eleitorais e no arranjo institucional entre Estados Unidos e Brasil são de grande importância. Lá, sendo o voto distritalizado, o deputado eleito não tem a possibilidade de utilizar-se do mandato, e das vantagens que ele proporciona, para conquistar novos eleitores em regiões distintas daquela pela qual se elegeu. Assim, o modelo distributivista apresenta-se bastante frutífero para se analisar as estratégias de que o parlamentar se utiliza para manter o eleitorado do distrito pelo qual se elegeu fiel a ele. Transferência de recursos, obras e benefícios de toda ordem são então compreendidos como ações de cunho distributivista das quais lança mão o deputado para assegurar que os eleitores que o elegeram continuem “fieis” a ele nas eleições seguintes (MAYHEW, 1974; ARNOLD, 1990).

No caso do Brasil, onde o voto não é distrital e os candidatos têm a possibilidade de conquistar votos em todos os municípios que integram a unidade da federação na qual concorrem, os dados parecem mostrar que, embora ainda continue bastante frutífera como modelo analítico, a teoria distributivista precisa ser contextualizada. Aqui parece que os deputados utilizam-se, como seus pares estadunidenses, da transferência de recursos e benefícios de forma desagregada, apresentando regiões específicas como suas beneficiárias. Contudo, essas regiões não são, necessariamente, as mesmas que deram ao parlamentar a maior proporção dos votos que permitiram sua eleição. Ao contrário, ao menos no que diz respeito especificamente às emendas ao orçamento, a estratégia mais comumente utilizada é a de transferir recursos para regiões onde o deputado não obteve votações significativas, mas onde pretende tê-la nas eleições seguintes. Ou seja, como sugerem os dados da tabela 17, a seguir, se nos Estados Unidos os deputados transferem recursos para manter padrões de votação nos seus distritos, aqui parece que eles o fazem para conquistar novos eleitores.

Lembremos que, como detalhado acima, quanto mais alto for o IC, maior a proporção de recursos que o deputado destina, através das emendas, para os 15 municípios mais importantes, em relação à proporção de votos recebidos nesses mesmos municípios na eleição anterior. As diferenças identificadas quando se toma a senioridade como variável interveniente se mostraram bastante significativas ($p = 0,0067$).

Tabela 17: Índice de Conexão por estado, segundo o número do mandato.

Nº do Mandato	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
1	1,41	1,35	1,13	<u>1,27</u>	1,32	1,26	1,03	<u>1,20</u>
2	1,14	1,18	0,91	<u>1,06</u>	1,01	0,92	0,77	<u>0,89</u>
3 ou mais	0,98	1,09	0,84	<u>0,95</u>	0,85	0,86	0,60	<u>0,75</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Nº do Mandato	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas Liberadas(*) (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
1	1,03	1,01	0,87	<u>0,95</u>	0,79	0,84	0,65	<u>0,74</u>
2	0,72	0,68	0,53	<u>0,62</u>	0,52	0,57	0,47	<u>0,47</u>
3 ou mais	0,49	0,51	0,40	<u>0,46</u>	0,37	0,45	0,36	<u>0,38</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

Para os deputados dos três estados analisados, o IC médio, considerando-se todos os critérios utilizados, diminui à medida que o parlamentar acumula mais de um mandato. Enquanto o IC médio para os deputados que haviam sido eleitos para o primeiro mandato, considerando-se as emendas municipais apresentadas, foi de 1,27, bem acima da média geral do período, que é de 1,08, ele é de apenas 1,06 entre os deputados que estavam em seu segundo mandato. E diminui ainda mais quando consideramos apenas os deputados que apresentavam três mandatos ou mais, chegando a 0,95. O mesmo vale para todos os outros IC’s (incluindo ou não as emendas estaduais; com base nas emendas apresentadas ou nas liberadas) mostrados na tabela.

Fica claro, com isso, que à medida que aumentam a senioridade, e o acesso aos “benefícios” por ela tornados possíveis, como mencionamos antes, os deputados tendem a destinar uma proporção cada vez menor dos recursos de suas emendas para os 15 municípios que mais contribuíram com sua votação na eleição anterior. Parece se confirmar, ainda mais, a hipótese segundo a qual os deputados priorizam, no primeiro mandato, a “retribuição” pelos votos recebidos no município, passando a se preocupar mais intensamente em conquistar novos eleitores, em outros municípios, à medida que conseguem se reeleger pela primeira vez. O primeiro mandato parece ser uma espécie de “provação”, um teste, no qual o deputado utiliza-se mais intensamente do repasse de recursos das emendas para assegurar a primeira reeleição. Esta estratégia tem sua importância diminuída no segundo mandato, e se torna ainda menos presente a partir do terceiro. À medida que acumulam aumentam sua senioridade, os deputados cada vez mais utilizam-se das emendas não apenas – e até mesmo nem principalmente – para “recompensar” seus redutos eleitorais, mas para conquistar novos, em regiões e municípios que não estão entre os que mais contribuíram para sua eleição anterior. A noção de distributivismo, portanto, precisa ser ampliada para dar conta da complexidade que caracteriza as estratégias de utilização das emendas por parte dos parlamentares que a ela tem acesso. Tendo esta sido conquistada, o deputado se sente mais seguro e “livre” para conquistar novos eleitores em outras regiões, e isso reflete na diminuição do IC a partir do segundo mandato, o que indica que o parlamentar passa a preocupar-se menos com a conexão entre a origem de seus votos e o destino das emendas.

Esta tendência de diminuição do IC à medida que o deputado acumula mandatos é identificada em todos os conjuntos de dados, inclusive naqueles que consideram as emendas efetivamente liberadas, e mesmo no decorrer do primeiro mandato. Entre os parlamentares, especialmente os de primeiro mandato, é comum encontrarmos um IC mais alto no primeiro e no segundo ano do mandato, o qual diminui nos dois últimos anos. Ou seja, mesmo no decorrer de um único mandato, o deputado vai, gradativamente, substituindo a “recompensa” aos seus eleitores pela tentativa de conquistar novos, diminuindo a proporção de

recursos destinados, pelas emendas, aos municípios que mais contribuíram para sua eleição, e aumentando a proporção de recursos destinados à outros municípios. Isso reforça ainda mais a ideia de que os deputados estão, efetivamente, utilizando-se das emendas como forma de expandir suas bases eleitorais.

4.6 Origem do deputado

Temos visto até aqui que a origem do deputado se mostrou importante fator de influência sobre o perfil de votação do parlamentar. A tabela 18 mostra que ela também exerce grande influência sobre o IC dos congressistas. Existem grandes variações ($p = 0,0041$) no IC à medida que comparamos as diferentes origens dos deputados, com destaque, uma vez mais, para os grupos de deputados oriundos de executivos municipais, de um lado, e o de ex-ocupantes de cargos nos executivos estadual e federal, bem como o de deputados reeleitos, de outro. Novamente estes dois grupos ocupam as posições extremas no que diz respeito às estratégias de utilização das emendas ao orçamento como instrumento para manter votações e/ou conquistar novos eleitores⁷².

⁷² Embora os deputados “religiosos” apresentem, na verdade, o menor IC, o baixo número de parlamentares que se encaixam neste perfil não permite considerá-lo como indicador consistente de tendência.

Tabela 18: Índice de Conexão, por estado, segundo a origem do deputado.

Origem	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Agricultor	0,76		1,03	<u>0,94</u>	0,86		0,78	<u>0,81</u>
Deputado (reeleição)	0,87	0,72	0,58	<u>0,72</u>	0,99	0,70	0,53	<u>0,71</u>
Empresário	1,18	1,15	0,82	<u>1,02</u>	0,89	0,92	0,80	<u>0,87</u>
Func. Público	0,96	1,22	0,90	<u>1,05</u>	1,19	1,21	0,39	<u>0,89</u>
Política (Exec. Est.)	0,72	1,07	0,51	<u>0,84</u>	0,81	0,80	0,13	<u>0,69</u>
Política (Exec. Mun.)	1,61	1,22	1,59	<u>1,48</u>	1,62	1,06	1,60	<u>1,43</u>
Professor	---	---	1,02	<u>1,02</u>	---	---	1,21	<u>1,21</u>
Prof. Liberal	1,30	1,33	1,07	<u>1,18</u>	1,08	1,02	0,87	<u>0,97</u>
Religioso	---	0,40	---	<u>0,40</u>	---	0,23		<u>0,23</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Origem	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas Liberadas(*) (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Agricultor	0,42		0,70	<u>0,64</u>	0,51		0,47	<u>0,48</u>
Deputado (reeleição)	0,44	0,39	0,28	<u>0,36</u>	0,53	0,42	0,25	<u>0,37</u>
Empresário	0,61	0,72	0,57	<u>0,64</u>	0,28	0,55	0,50	<u>0,47</u>
Func. Público	0,73	0,68	0,48	<u>0,61</u>	1,07	0,70	0,40	<u>0,67</u>
Política (Exec. Est.)	0,30	0,54	0,07	<u>0,35</u>	0,20	0,61	0,04	<u>0,27</u>
Política (Exec. Mun.)	1,48	0,86	1,55	<u>1,28</u>	1,49	0,75	0,30	<u>1,16</u>
Professor	---	---	0,82	<u>0,82</u>	---	---	1,02	<u>1,02</u>
Prof. Liberal	0,76	0,87	0,69	<u>0,72</u>	0,44	0,50	0,47	<u>0,46</u>
Religioso	---	0,40	---	<u>0,40</u>	---	0,23	---	<u>0,23</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

Com votações mais concentradas e mais frequentemente dominantes, como vimos, os deputados oriundos das estruturas do Poder Executivo municipal tem em um ou poucos municípios sua principal base de votos. Isso torna esses municípios os mais importantes eleitoralmente para o deputado, o que o leva a tentar retribuir esses votos através da transferência de recursos das emendas ao orçamento. Já os deputados cuja origem remete às estruturas do governo estadual, que apresentam votações mais fragmentadas e menos dominantes, têm nos 15 municípios mais importantes uma proporção menor de seus votos, o que os leva a apresentar maior preocupação em dispersar os recursos de suas emendas para um grupo maior de municípios, dos quais boa parte não está entre os 15 que lhe são mais importantes eleitoralmente.

Dentre os deputados que vinham de carreiras associadas ao executivo estadual e /ou federal, o IC para as emendas municipais apresentadas cujo destino são municípios específicos é de apenas 0,84, bastante próximo daquele apresentado por deputados reeleitos, que foi de 0,72. Já para os deputados oriundos de executivos municipais, o IC médio relativo às emendas apresentadas sobe para 1,48, o mais alto entre todos os grupos. Esses dados confirmam, novamente, a hipótese de que os deputados de primeiro mandato, especialmente aqueles vindos de executivos municipais, preocupam-se de forma bem mais acentuada em “recompensar” os municípios que mais contribuíram, com votos, para sua eleição. Os deputados que são ex-integrantes dos governos estaduais, bem como aqueles que estão no segundo mandato ou mais, demonstram maior preocupação em expandir suas bases de votação, destinando maior proporção de recursos de suas emendas para municípios que não aqueles que mais contribuíram com sua eleição. Fica claro, portanto, que os deputados preferem investir naqueles municípios onde esperam atingir um número maior de votos, e que este fator é, para a delimitação das estratégias do parlamentar quanto à destinação das emendas, mais importante que a dominância eleitoral, e isso vale mesmo para aqueles deputados cuja origem está associada a uma votação mais concentrada em poucos municípios.

A maior projeção possibilitada pelos cargos no executivo estadual e/ou federal pode estar, novamente, influenciando na

configuração deste quadro. O fato de ter sua imagem estadualizada, e apresentar votação menos vinculada exclusivamente a poucos municípios, permite aos deputados oriundos dos quadros do executivo estadual uma espécie de “segurança eleitoral” que os deputados cuja base de votação é quase exclusivamente composta por um ou poucos municípios onde exerceram cargos na estrutura do executivo não possuem. Estes se mostram mais preocupados em manter esta base da qual dependeram fortemente para se eleger, tentando recompensá-la com transferência de recursos das emendas orçamentárias. Preocupação esta que, como vimos na sessão anterior, tende a diminuir à medida que o deputado acumula mandatos, pois a senioridade também permite ao deputado uma maior projeção de sua imagem, aumentando-lhe a segurança eleitoral e, conseqüentemente, diminuindo seu grau de dependência em relação a um dado conjunto de municípios.

4.7 Perfil de votação – Fragmentação

Assim como já havíamos feito quando da apresentação dos perfis de votação dos deputados, devido à alta variação encontrada e a conseqüente configuração de um desvio padrão que torna difícil o agrupamento dos diferentes parlamentares, optamos pela classificação dos mesmos a partir dos quartis de distribuição dos próprios deputados, e não de seus índices. Desta forma, obtemos os quatro grupos – baixa, média, média/alta e alta fragmentação dividindo-se os deputados em quatro grupos, ou seja, em quartis de distribuição. Os dados resultantes, cruzando-se os diferentes perfis de votação, relativos à dimensão da fragmentação, com o índice de conexão das emendas, são apresentados na tabela 19.

Tabela 19: Índice de Conexão, por estado, segundo o perfil de votação – Fragmentação.

Perfil de Votação – Frag.	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Frag. Baixa	1,35	1,22	1,01	<u>1,18</u>	1,28	0,98	1,03	<u>1,12</u>
Frag. Média	1,39	1,34	1,02	<u>1,20</u>	1,33	1,20	0,86	<u>1,08</u>
Frag. Média/Alta	1,12	1,12	0,97	<u>1,04</u>	0,87	0,80	0,65	<u>0,74</u>
Frag. Alta	0,92	1,15	0,86	<u>0,97</u>	0,74	1,10	0,74	<u>0,86</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Perfil de Votação – Frag.	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Frag. Baixa	1,10	1,13	0,80	<u>0,98</u>	0,80	0,50	0,75	<u>0,71</u>
Frag. Média	0,78	0,86	0,74	<u>0,79</u>	0,62	0,74	0,70	<u>0,68</u>
Frag. Média/Alta	0,45	0,56	0,45	<u>0,48</u>	0,45	0,47	0,28	<u>0,36</u>
Frag. Alta	0,53	0,63	0,54	<u>0,56</u>	0,38	0,71	0,30	<u>0,52</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

O IC, seja para as emendas apresentadas, seja para as efetivamente liberadas, é invariavelmente maior entre os deputados que apresentam menor índice de fragmentação de seus votos. Para os deputados com fragmentação baixa e média, o IC relativo apenas às emendas municipais é bastante próximo, ficando em 1,18 e 1,20, respectivamente. Já para os deputados que apresentam fragmentação média/alta e alta o IC diminui, respectivamente, para 1,04 e 0,97. Embora as diferenças não possam ser tomadas como indicador

consistente de tendência ($p = 0,0744$), os dados indicam uma ligeira associação entre o perfil de votação e a “coerência” na alocação de recursos das emendas orçamentárias. Essa mesma tendência é encontrada para os demais IC’s (incluindo ou não as emendas estaduais; com base nas emendas apresentadas ou nas liberadas). À medida que dispersa mais os seus votos, o deputado tende a preocupar-se menos com a “coerência” entre a origem de seus votos e a destinação dos recursos das emendas orçamentárias que propõe. Talvez isso se deva ao fato de que deputados com votação mais fragmentada condensem uma proporção menor de seus votos nos 15 municípios que aparecem como sendo os mais importantes para sua eleição. Estando a origem de seus votos mais distribuída por diferentes municípios e regiões do estado, o parlamentar também opta por distribuir mais suas emendas, seja para compensar um número maior de municípios pelos votos recebidos, seja para tentar conquistar novos votos em municípios onde não obteve grande votação, tendo em vista uma diversificação da origem de seus votos ainda maior na eleição seguinte.

4.8 Perfil de votação – Dominância

Se o fato de o deputado apresentar votação fragmentada ou concentrada não exerce influência muito significativa (embora, como vimos, ela não deixe de ser considerável) sobre a forma como ele distribui o valor das emendas orçamentárias de sua autoria, o mesmo não pode ser dito a respeito das diferenças encontradas ao se cruzar o IC com o perfil de votação relativo à dominância. Neste caso, as diferenças encontradas entre os diferentes perfis de votação⁷³ (baixa, média, média/alta e alta dominância) se mostraram bastante relevantes ($p =$

⁷³ Aqui também, como no caso da fragmentação, os deputados foram agrupados por quartis, e não tomando-se o desvio-padrão como critério de classificação.

0,0077 para o caso das “emendas municipais” e 0,0046 para o “total de emendas”).

A noção de *credit claiming*, categoria fundamental para se entender os mecanismos funcionais do distributivismo (MAYHEW, 1974), especialmente em sua versão proposta por Carvalho (2003), parece ainda oferecer importante referencial para entendermos as estratégias dos deputados dos três estados do Sul do Brasil, aqui analisados. Como argumentou Carvalho (2003), a reivindicação de crédito por recursos transferidos de forma desagregada, no caso dos deputados brasileiros, não segue a mesma lógica dos parlamentares estadunidenses. Lá, por serem eleitos de forma distrital, o crédito pela transferência de um recurso ou benefício é relativamente mais fácil, visto que não é necessário disputar os “direitos autorais” da transferência com outros deputados dentro do mesmo distrito. Mas isso não é o que ocorre no Brasil: o deputado “divide” o papel de representante com outros parlamentares, eleitos dentro do mesmo distrito e, portanto, legitimamente autorizados a se apresentarem como autores de políticas que beneficiem qualquer região dentro do distrito pelo qual foram eleitos – o conjunto da unidade da federação, no nosso caso. Assim, é preciso recorrer a outro elemento para reivindicar a autoria exclusiva da proposta; é neste momento que a dominância eleitoral se apresenta, segundo Carvalho (2003) como fundamental. O fato de ser dominante no município em questão, serviria como um “equivalente” da representação distrital, dando ao deputado como que uma “legitimidade extra” para se apresentar como autor e responsável pelos recursos destinados ao município onde possui grande votação.

Os dados da tabela 20 confirmam esta hipótese, visto que apontam para uma associação entre dominância e aumento do índice de conexão.

Tabela 20: Índice de Conexão, por estado, segundo a dominância eleitoral.

Perfil de Votação – Dom.	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Dom. Baixa	0,86	0,72	0,66	<u>0,71</u>	0,79	0,58	0,51	<u>0,60</u>
Dom. Média	1,02	0,83	0,70	<u>0,44</u>	0,92	0,65	0,55	<u>0,70</u>
Dom. Média/Alta	1,12	1,05	0,80	<u>0,95</u>	1,08	0,82	0,72	<u>0,82</u>
Dom. Alta	1,30	1,17	0,88	<u>1,10</u>	1,25	1,00	0,77	<u>0,98</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Perfil de Votação – Dom.	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Dom. Baixa	0,44	0,47	0,42	<u>0,44</u>	0,32	0,30	0,29	<u>0,32</u>
Dom. Média	0,58	0,58	0,45	<u>0,52</u>	0,43	0,45	0,34	<u>0,40</u>
Dom. Média/Alta	0,78	0,68	0,59	<u>0,67</u>	0,64	0,57	0,42	<u>0,54</u>
Dom. Alta	0,95	0,80	0,68	<u>0,77</u>	0,76	0,64	0,53	<u>0,61</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

Como visto, o IC varia de modo significativo entre os diferentes níveis de dominância, indicando que a maior facilidade de reivindicação de crédito por parte de parlamentares que dominam seus distritos está sendo por eles utilizada como critério para a alocação de suas emendas. É bastante clara, portanto, a tendência de aumento do IC à medida que se aumenta a dominância eleitoral dos deputados. Então, os dados até aqui apresentados sugerem que os deputados priorizam, na escolha dos municípios que receberão recursos das emendas orçamentárias de sua autoria, os municípios que contribuíram com

maior proporção do montante total de seus votos e, de forma, também significativa, aqueles onde mais dominam eleitoralmente.

Porém, embora aumente continuamente à medida que se aumenta a dominância, o IC médio só é superior a um no grupo de deputados com dominância alta. Ou seja, embora aumente com o aumento da dominância, em geral o IC é relativamente baixo, sendo inclusive inferior a um entre os deputados com dominância média/alta. Sobre este aspecto, cabe uma observação.

Embora nossa pesquisa não disponha de tempo e condições para a realização de tal investigação, poderia ser válida uma tentativa de investigar uma possível associação entre o IC, o montante de recursos recebidos por cada município e o número de eleitores deste último. Grosso modo, se nosso raciocínio estiver correto e os deputados realmente priorizarem os municípios que deram maiores contingentes de votos, como sugerem os dados, então é de se esperar que municípios pequenos – com poucos eleitores – recebam menos emendas, pois tendem a ser menos importantes para o deputado em termos da proporção que podem dar no conjunto dos votos do parlamentar em questão. Assim, embora mais facilmente dominados, os municípios com poucos eleitores não estariam entre as prioridades do deputado na hora de alocar recursos de emendas, visto que não podem contribuir com grande contingente de votos para o parlamentar quando de sua tentativa de reeleição. Então, entre buscar a dominância em municípios com poucos eleitores e ser menos dominante, mas conquistar mais votos em municípios médios e grandes, com mais eleitores, é esta segunda alternativa que os deputados preferem utilizar. O que importa, efetivamente, é aumentar as chances de reeleição, e isso é conseguido com a conquista de mais votos, independentemente do lugar de onde venham e da dominância que o deputado possa possuir ou não. Mais uma vez, caso futuras pesquisas comprovem efetivamente esta hipótese, teríamos então reforçada a tese de que os modelos explicativos construídos para análise do sistema estadunidense precisariam de adaptações para dar conta das peculiaridades brasileiras.

4.9 Perfil de votação agregado

Sobre o IC calculado a partir dos municípios eleitoralmente mais importantes para o deputado, resta ainda verificar o impacto do perfil de votação agregando-se as variáveis fragmentação e dominância. Afinal, embora relacionadas, as variáveis fragmentação e dominância apresentam variações distintas nos grupos/perfis quando são agrupadas e tomadas em conjunto para a classificação dos deputados. E, como se pode ver na tabela 21, as diferenças encontradas quando se tomam os diferentes perfis, agregados, são maiores e mais significativas ($p = 0,031$ para as “emendas municipais 0,022 para o “total de emendas”).

O IC mais elevado é encontrado entre os deputados com votação C/D, único grupo que efetivamente apresenta índice bastante diferente dos outros e da média, grupo no qual chega a 1.31. No outro extremo estão os deputados com votação F/ND, cujo IC é de 0,93. Tomando-se os deputados com votação C/ND o IC é de 0,97, e chega a 1,02 entre os deputados com votação F/D. se considerarmos as emendas efetivamente liberadas, as diferenças são ainda mais acentuadas. Neste caso, o IC médio dos deputados com votação C/D é de 1,13; passa para 1,05 entre os de votação C/ND; diminui para 0,88 entre os parlamentares com votação F/D; e é de apenas 0,72 entre aqueles cuja votação é F/ND. Além de privilegiarem menos a “coerência” entre origem dos votos e destinação das emendas, quando de sua proposição, os deputados com votação F/ND também são os que menos parecem se empenhar em assegurar tal “coerência” na hora de garantir a efetiva liberação dos recursos.

No IC calculado para todas as emendas liberadas, enquanto os índices para os deputados com votação C/ND e F/D ocupam valores intermediários (e semelhantes), os outros dois grupos (votações C/D e F/ND) apresentam valores extremos, bem diferenciados entre si.

Tabela 21: Índice de Conexão, por estado, segundo o padrão de votação.

Perfil de Votação - Agregado	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)				“Emendas Municipais” Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
C/D	1,35	1,24	1,29	<u>1,31</u>	1,26	1,05	1,02	<u>1,13</u>
C/ND	1,39	1,42	0,90	<u>0,97</u>	1,50	1,36	0,90	<u>1,05</u>
F/D	0,88	1,18	0,97	<u>1,02</u>	0,88	1,12	0,57	<u>0,88</u>
F/ND	1,07	1,00	0,85	<u>0,93</u>	0,72	0,60	0,75	<u>0,72</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>	1,06	1,02	0,80	<u>0,94</u>
Perfil de Votação - Agregado	Total de Emendas (*) Apresentadas (IC1)				Total de Emendas (*) Liberadas (IC2)			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
C/D	0,96	0,98	1,07	<u>0,99</u>	0,78	0,75	0,67	<u>0,72</u>
C/ND	0,86	0,90	0,67	<u>0,72</u>	0,41	0,26	0,70	<u>0,59</u>
F/D	0,64	0,69	0,49	<u>0,62</u>	0,64	0,70	0,36	<u>0,55</u>
F/ND	0,41	0,44	0,45	<u>0,44</u>	0,23	0,40	0,23	<u>0,25</u>
Total	0,74	0,74	0,60	<u>0,68</u>	0,56	0,62	0,46	<u>0,52</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado.

(*) Inclui “emendas municipais” e “emendas estaduais”.

Enfim, para o caso da Tabela 21, o aspecto mais relevante parece ser o das emendas efetivamente liberadas, quando consideramos o conjunto das emendas (municipais e estaduais). Quanto a este índice, cabe destacar duas considerações. Em primeiro lugar, o IC médio entre os deputados com votação C/D é 50% maior do que aquele identificado entre as categorias intermediárias, e quase três maior que o IC encontrado para os deputados com votação F/ND. Isso demonstra que, efetivamente, os deputados com votação C/D são os que mais demonstram preocupação com a “coerência” entre a origem de seus votos e a destinação de recursos das emendas orçamentárias de sua autoria. Por outro lado, os deputados com votação F/ND são os que

menos se preocupam com tal “coerência”, distribuindo os recursos de suas emendas entre municípios que pouco contribuíram, com votos, para sua eleição. Dito nos termos dos estudos que trata da conexão eleitoral, os deputados com votação C/D são os que apresentam maior propensão ao distributivismo, ao passo que os parlamentares com votação F/ND são os que mais apresentam tendência contrária.

Tomadas as emendas liberadas, a tendência se mantém praticamente inalterada. A dominância, portanto, parece estar associada a um IC maior, mas isso só ocorre de forma significativa quando ela se dá de forma concentrada. Quando o deputado é dominante, mas com votação fragmentada, esta associação já não mais se dá de forma tão nítida. Uma vez mais cabe ressaltar que entre os deputados com votação C/D estão, de forma bastante acentuada, aqueles oriundos das estruturas dos executivos municipais, especialmente ex-prefeitos. Estes, em grande parte, também se encontram no primeiro mandato (lembrando que, quando reeleitos, eles passam a ser considerados “deputados reeleitos”), fator que, como vimos, também contribuir para o aumento do IC. Ou seja, entre os deputados com votação C/D estão aqueles que mais se preocupam em “retribuir” suas bases eleitorais pelos votos recebidos, demonstrando assim maior preocupação em manter uma coerência entre a origem de seus votos e a alocação de recursos de suas emendas.

Em segundo lugar, cabe novamente ressaltar que o IC médio ainda é inferior a um. Assim, considerando todas as possibilidades que têm os deputados para alocar recursos – emendas municipais e estaduais – a proporção do total de emendas destinada aos 15 municípios mais importantes para o parlamentar é menor que a proporção de votos que ele recebeu nestes municípios. Efetivamente, confirma-se mais uma vez que os deputados buscam, com as emendas, mais a conquista de novos redutos eleitorais que a manutenção dos antigos. E, neste sentido, aqueles com votação F/ND parecem fazer isso de forma mais intensa, e aqueles com votação C/D, menos.

4.10 “Fase” do mandato

Outro teste que realizamos foi o que verifica o IC dos deputados a partir da variação durante o período do mandato, ou seja, entre a fase inicial e a fase final do mandato. Neste caso, tendo em vista que o objetivo era de verificar a intenção do deputado em recompensar ou não seus redutos eleitorais com as emendas, consideramos apenas a proposição das mesmas a municípios específicos. Deixamos de fora, assim, as emendas destinadas ao estado como um todo. Também consideramos especificamente as emendas propostas por que, tendo em vista as normas que orientam a proposição, aprovação e liberação das emendas, o deputado não acompanha, enquanto parlamentar, a execução das emendas propostas no último ano de seu mandato. Como ele as apresenta em forma de proposta na composição da Lei Orçamentária Anual – LOA – no final de um ano para que ela seja implementada no ano seguinte, apenas em caso de reeleição ele estará no Congresso para acompanhar a execução das emendas que propôs no quarto ano de seu mandato. Do mesmo modo, em seu primeiro ano de mandato, as emendas que são executadas são aquelas apresentadas no ano anterior, de autoria dos deputados que compunham a legislatura precedente, dentre os quais ele só estará se tiver sido reeleito.

Como podemos notar na tabela 22, o IC médio para os três estados diminui significativamente ($p = 0,006$) à medida que o mandato avança. Ele é de 1,39 no primeiro ano do mandato; passa para 1,13 no segundo; diminui mais ainda no terceiro, passando para 0,98 no terceiro ano; e chega a 0,87 no quarto e último do mandato parlamentar. A queda mais acentuada, como se vê, se dá entre o primeiro e o segundo ano.

Tabela 22: Índice de Conexão (IC1), por estado, segundo o padrão de votação agregado.

Ano do Mandato	“Emendas Municipais” Apresentadas (IC1)			
	SC	PR	RS	Média
Ano 1	1,57	1,51	1,28	<u>1,39</u>
Ano 2	1,21	1,25	0,99	<u>1,13</u>
Ano 3	1,06	1,11	0,84	<u>0,98</u>
Ano 4	0,97	0,98	0,75	<u>0,87</u>
Total	1,18	1,20	0,96	<u>1,08</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE’s de cada estado e do Congresso Nacional.

Estes dados parecem indicar que no primeiro ano do mandato o parlamentar está mais preocupado em mostrar que quer recompensar os municípios que contribuíram com sua eleição, mantendo uma “coerência” maior entre o fato de ter conseguido boa parcela dos votos de um dado município e a transferência de recursos de emendas a este mesmo município. Mas, a partir do segundo ano do mandato, o deputado começa a se sentir mais livre para tentar conquistar novos redutos eleitorais, de modo que ele passa a cada vez mais destinar recursos das emendas para municípios que estão fora daquele grupo dos 15 onde ele apresentou maior dominância. A partir do terceiro ano do mandato, o IC passa a ser inferior a 1,0, o que indica que o deputado, a partir deste ponto de mandato, passa a direcionar, para o grupo dos 15 municípios mais importantes eleitoralmente, uma proporção menor dos recursos das emendas de sua autoria do que a proporção de votos que recebeu desses mesmos municípios.

Em termos gerais, a partir dos dados acima, podemos afirmar que na primeira metade do mandato os deputados, em média, priorizam a “retribuição” dos votos que receberam na eleição anterior, e na segunda metade passam a se preocupar mais com a conquista de novos eleitores em outros municípios. Portanto, fica novamente evidente a

necessidade de se ampliar a noção de “distributivismo” comumente utilizada para designar, de forma mais restrita, a utilização do mandato parlamentar para “recompensar” os redutos eleitorais pelos votos recebidos sob a forma de transferência de recursos e benefícios. Esta prerrogativa de transferir recursos, como demonstramos, não é apenas utilizada para “recompensar” eleitores (e municípios) por votos recebidos, mas é também uma importante ferramenta para a conquista de novos votos, especialmente em municípios até então pouco importantes eleitoralmente para os parlamentares.

Adicionalmente, e ainda carente de testes empíricos para demonstração, há a hipótese de que, à medida que o mandato avança, o deputado, especialmente o que está em seu primeiro mandato, passa a estabelecer mais e novos “contatos políticos” com prefeitos, vereadores, deputados estaduais, lideranças sindicais, associações diversas, de modo que sua rede de apoio/sustentação e também de origem de demandas aumenta. Enquanto parlamentar, ele é procurado por prefeitos, por exemplo, e recebe demandas para a alocação de recursos que podem permitir a construção de obras nos mais variados municípios. Com isso, à medida que acumula anos de mandato e experiência, o deputado vai progressivamente construindo novas redes de apoio político, que precisam ser fortalecidas e mantidas por meio de “sinais” de apoio e comprometimento com as lideranças locais. E as emendas orçamentárias são uma boa forma de fazer isso.

Por fim, há o fato de que alguns municípios onde um dado deputado é bem votado pode ser administrado por um prefeito de outro partido, o que pode significar uma dificuldade, institucional, de diálogo entre ambos e a consequente opção por envio de recursos para outro município, eventualmente governado por um correligionário de partido, que mais facilmente pode assegurar um palanque no momento de inauguração da obra realizada. Tudo isso, enfim, contribui para a diminuição progressiva, à medida que o mandato avança, do índice de conexão, ou seja, da relação entre a proporção de votos recebidos e a proporção de recursos alocados.

4.11 Estadualização das emendas

Quando apresentam suas propostas de emendas (individuais) ao orçamento, os deputados têm a opção de especificar ou não o município ao qual elas serão destinadas. No caso de a proposta de emenda especificar o município contemplado, o valor por ela previsto apenas poderá ser liberado para aquele município. Mas o deputado pode também, em sua proposta, apenas determinar qual a área de aplicação dos recursos (construção de postos de saúde, obras de infraestrutura ou construção de estradas, por exemplo), sem especificação do município. Neste caso, tendo em vista que os recursos das emendas são liberados pelos ministérios aos quais cabe a responsabilidade pelas obras previstas, o deputado pode tentar “conciliar” os gastos previstos na sua proposta com ações/projetos maiores realizados pelo Governo federal, através dos ministérios. Assim, se ele possui emendas sem especificação do município, pode alocar os recursos de acordo com o cronograma de ações do Governo federal.

Para operacionalização desta pesquisa, as emendas apresentadas por deputados sem especificação do município de destino foram consideradas “emendas estaduais”. Embora a liberação dos recursos, quando de sua efetivação, seja alocada para um ou mais municípios específicos, existe uma grande dificuldade em mapear o destino das verbas liberadas. Isso por que, quando o deputado especifica o município de destino da emenda, isso fica registrado no próprio banco de dados do Congresso, sendo relativamente fácil sua identificação. Mas quando o parlamentar apresenta a emenda para o seu estado de origem e o município é determinado depois, as informações são registradas apenas no registro de gastos do ministério que a financiou, de modo que sua rastreabilidade, embora não impossível, se torna muito mais difícil. Por isso, optamos por tratar essas emendas como sendo emendas estaduais.

Então, o que fizemos foi criar um Índice de Estadualização das Emendas – IEE. Tal índice foi obtido de forma bastante simples. Ele indica a proporção dos recursos – não do número de emendas – que o

deputado alocou para emendas estadualizadas em relação ao montante total de recursos de suas emendas. Um IEE igual a 1,0, portanto, indica que o deputado alocou 100% dos recursos de suas emendas para o estado, sem especificação do município de destino. Um IEE igual a 0,5 indica que o deputado alocou 50% dos recursos para emendas estadualizadas, e assim por diante.

Obtido o IEE, passamos a cruzá-lo com as diversas variáveis com as quais temos trabalhado. Na maioria dos casos, não foram encontradas associações significativas. As variáveis “Perfil de Votação” (tanto fragmentação e dominância isoladamente, quanto de forma combinada), “Relação com o Governo” e “Origem do Deputado” não apresentaram variações estatisticamente relevantes quando cruzadas com o IEE médio dos deputados. Apenas as variáveis “Perfil Ideológico” e “Senioridade” mostraram associações significativas ($p = 0,016$ e $p = 0,00031$, respectivamente) quando cruzadas com o IEE. Por isso, apenas estas últimas serão apresentadas a seguir. Assim, de imediato devemos mencionar que uma de nossas hipóteses iniciais não se confirmou. Referimo-nos especificamente à suposição de segundo a qual os deputados com perfil de votação C/D apresentariam menos emendas estadualizadas, pois privilegiariam a transferência de recursos para os municípios onde obtém os maiores montantes de votos. Como demonstram os dados que passaremos a apresentar, esta suposição não se confirmou.

Perfil Ideológico

O perfil ideológico do partido ao qual o deputado estava vinculado se mostrou variável importante na configuração do índice de estadualização das emendas, ou seja, na proporção do conjunto de recursos que o deputado destina para o seu estado de origem sem especificar o município. Contudo, apenas para os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul.

Tabela 23: Índice de Estadualização das emendas, segundo o perfil ideológico do partido do deputado (1999; 2006).

Perfil Ideológico	Emendas Estaduais Apresentadas				Emendas Estaduais Liberadas			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
Esquerda	0,40	0,51	0,32	<u>0,37</u>	0,53	0,52	0,42	<u>0,46</u>
Centro	0,38	0,40	0,52	<u>0,45</u>	0,51	0,51	0,59	<u>0,54</u>
Direita	0,35	0,38	0,48	<u>0,40</u>	0,44	0,56	0,49	<u>0,50</u>
Total	0,38	0,41	0,43	<u>0,41</u>	0,48	0,54	0,49	<u>0,50</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

Com exceção dos deputados de Santa Catarina, para os quais o perfil ideológico parece não ser fator de relevância na configuração das estratégias de estadualização das emendas, os parlamentares apresentam variações significativas no IEE à medida que se vai da esquerda para a direita. Porém, esta variação não segue o mesmo padrão quando se consideram os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul.

No estado do Paraná, enquanto os deputados de Centro e de Direita possuem IEE's muito parecidos (0,40 e 0,38, respectivamente), os de Esquerda apresentam índice bem acima da média – 0,51. Isso quando consideramos as emendas apresentadas, visto que se tomarmos as emendas efetivamente liberadas os índices tendem a ser mais parecidos e mais próximos à média. Já entre os deputados Gaúchos, e novamente considerando as emendas apresentadas, ocorre o contrário. Entre os parlamentares do Rio Grande do Sul são os deputados de esquerda os que apresentam o menor IEE, o qual é de apenas 0,32, bem abaixo da média geral (0,43) e também do IEE apresentados pelos parlamentares de Centro (0,52) e de Direita (0,48).

A partir dos dados da tabela 23 percebemos, então, que: i) no estado de Santa Catarina, a proporção dos recursos da emendas dos deputados destinadas sem especificação do município – emendas

estaduais – não sofre grandes alterações entre os diferentes perfis ideológicos; ii) no estado do Paraná, o maior índice de estadualização está entre os deputados de Esquerda, e o menor entre os de Direita; iii) no estado do Rio Grande do Sul, os deputados de Esquerda são os que apresentam o menor índice de estadualização, e o maior está entre os parlamentares do Centro. Ou seja, embora as variações sejam significativas, elas ocorrem segundo padrões distintos nos diferentes estados. Isso torna extremamente complexa qualquer tentativa de estabelecer uma tendência de variação do IEE de acordo com o perfil ideológico do partido dos deputados, especialmente por que as médias (considerando-se os três estados) acabam por apresentar variações muito pequenas.

Senioridade

A senioridade, mais até do que o perfil ideológico, se mostrou variável importante para se compreender as variações do IEE dos deputados. Como mostra a tabela 24, existe uma associação clara entre o número de mandatos do deputado e o IEE médio, ou seja, a proporção dos recursos de suas emendas destinada ao estado, sem especificação do município “contemplado”.

À medida que aumenta o número de mandatos, ou seja, a senioridade junto ao Congresso Nacional, o deputado tende a aumentar a proporção dos recursos de suas emendas alocados para o estado, sem especificação do município de destino. Quanto mais mandatos o parlamentar acumula, menos preocupado ele parece estar em delimitar, já na proposição das emendas, os municípios que serão beneficiados. À medida que sua senioridade aumenta, ele passa a propor uma parcela cada vez maior do montante total de recursos de suas emendas para áreas de atuação do governo, e não para municípios específicos.

Tabela 24: Índice de Estadualização das emendas, segundo o número de mandatos do deputado.

Número de mandatos	Emendas Estaduais Apresentadas				Emendas Estaduais Liberadas			
	SC	PR	RS	Média	SC	PR	RS	Média
1	0,22	0,28	0,26	<u>0,26</u>	0,31	0,40	0,33	<u>0,34</u>
2	0,39	0,41	0,44	<u>0,42</u>	0,50	0,55	0,51	<u>0,52</u>
3 ou mais	0,52	0,53	0,58	<u>0,55</u>	0,63	0,65	0,64	<u>0,64</u>
Total	0,38	0,41	0,43	<u>0,41</u>	0,48	0,54	0,49	<u>0,50</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

Entre os deputados que haviam sido eleitos para o primeiro mandato entre as eleições de 1998 e 2002, o IEE médio foi de apenas 0,26. Ou seja, apenas 26% do montante de recursos previstos nas emendas de autoria desses deputados tinham como destino o estado de origem do parlamentar, sem especificação do município. Este índice sobe para 0,42 entre os deputados que ocupavam uma cadeira no Congresso pela segunda vez, e chega a 0,55 entre os parlamentares que ocupavam a partir do terceiro mandato.

Dois fatores contribuem para este quadro. De um lado, deputados eleitos pela primeira vez parecem estar mais preocupados em “retribuir” aqueles municípios que mais contribuíram para sua eleição, transferindo-lhes recursos através das emendas individuais ao orçamento, principal instrumento para alocação de recursos à disposição dos congressistas. Esta mesma preocupação já foi identificada no capítulo anterior, quando analisamos o Índice de Conexão das emendas, e percebemos que ele é maior entre parlamentares de primeiro mandato. Estes parecem se sentir mais “presos” aos seus eleitores e aos municípios onde mais obtiveram votos, os quais geralmente coincidem com seu município de origem e municípios vizinhos, principalmente quando o deputado é oriundo das estruturas do governo municipal. Este

vínculo mais intenso com tais municípios – e seus eleitores – parece estar fortemente associado à esforços de “retribuição” do deputado, que tende a concentrar mais os recursos de suas emendas nessas localidades. Para isso, precisa destinar mais recursos de forma direta para esses municípios, especificando o destino de suas emendas. Como consequência, uma menor proporção dos recursos das emendas “sobra” para ser alocado para o estado, sem delimitação do município de destino.

Por outro lado, a senioridade também permite maior experiência e conhecimento acerca do funcionamento tanto do Congresso quanto das estruturas do Executivo. Como vimos, as emendas individuais que os parlamentares fazem ao orçamento são aprovadas pelos seus pares – o Congresso Nacional – mas a decisão sobre sua liberação ou não cabe ao Executivo. Isso significa que os recursos previstos para as emendas só será efetivamente liberado por determinação do Governo Federal, e que os gastos serão incorporados aos diferentes ministérios responsáveis pela área de abrangência à qual está vinculada a obra e/ou serviço previsto no texto de proposição da emenda. Assim, uma das estratégias das quais lançam mão os deputados é “conciliar” suas emendas com planos, programas e ações já previstos e/ou em andamento pelo executivo e seus diversos ministérios, aumentando as chances de liberação dos recursos. “Adicionar” alguns quilômetros de asfalto, para construir um acesso a uma cidade que não o tinha com pavimentação, quando o Governo Federal está realizando um programa de recuperação de estradas na mesma região, é mais “fácil”, em termos de chances de liberação, do que propor a construção de um hospital ou um posto de saúde em um pequeno município quando o Ministério da Saúde não previu tais ações em seu próprio orçamento anual.

Conciliar as ações previstas nas emendas com o planejamento e orçamento anual dos ministérios, portanto, é estratégia de grande importância para aumentar as chances de liberação de recursos previstos nas emendas. E apresentar propostas estadualizadas, sem especificação do município de destino, garante aos deputados uma “margem de manobra”, ou seja, a possibilidade de alocação *a posteriori* dos

recursos, de acordo com o desenvolvimento das ações dos ministérios ao longo do ano.

É neste momento que a experiência do parlamentar pode fazer diferença. A experiência possibilitada por mandatos anteriores é fator decisivo no acesso à informações sobre as ações do governo, sobre os planos de ação e sobre os orçamentos de cada ministério, bem como sobre os processos e dinâmica de funcionamento tanto do Congresso quando do Executivo. Quando mais o deputado conhece esses processos e, especialmente, quanto mais é conhecido pelas pessoas envolvidas nesse processo (MONTEIRO, 2007) mais aumenta suas chances de conseguir a liberação dos recursos de suas emendas. Os dados da tabela 24 confirmam isso quando mostram que a proporção de recursos – IEE – de emendas estaduais liberadas em relação ao total de recursos liberados é maior que a proporção de recursos de emendas municipais apresentadas em relação ao total de recursos de emendas apresentadas. Em média, enquanto apenas 41% (IEE igual a 0,41) dos recursos das emendas propostas pelos deputados é destinada de forma estadualizada, 50% (IEE igual a 0,50) dos recursos liberados corresponde a emendas que não especificam o município de destino. Isso aponta para uma maior chance de liberação dos recursos quando as emendas não prevêm, em sua proposição, os municípios de destino dos recursos. Portanto, destinando maior proporção dos recursos para emendas estaduais, os deputados aumentam, por consequência, as chances de terem suas emendas liberadas. E isso parece ser algo que eles “descobrem” à medida que acumulam experiência junto ao Congresso.

De um lado, então, a senioridade dá ao deputado uma maior “liberdade” em relação aos municípios onde obtém montantes significativos de votos, pois estes se diversificam, diminuindo sua preocupação em retribuir seus eleitores com emendas. De outro, ela possibilita ao parlamentar um maior conhecimento dos processos de funcionamento do Congresso e do Executivo Federal, que torna possível a otimização das chances de liberação dos recursos previstos junto aos ministérios responsáveis pela execução das obras e/ou serviços.

4.12 Conclusão

Neste capítulo tratamos da relação entre os diferentes perfis de votação dos deputados, além de outras variáveis como perfil ideológico e senioridade, e o índice de conexão em relação às emendas individuais ao orçamento por ele apresentadas. Nossa intenção foi “medir” a coerência entre a origem dos votos do deputado e a distribuição que ele faz dos recursos aos quais tem acesso por meio das emendas orçamentárias. Para isso, começamos com um conjunto de esclarecimentos metodológicos, especialmente acerca dos critérios adotados para a composição do índice de conexão – IC – e dos critérios distintos que adotamos, para calculá-lo, em relação ao modelo utilizado por outros autores, especialmente Carvalho (2003).

Em termos gerais, os deputados estudados tendem a apresentar emendas que propõem um montante de recursos destinados aos municípios que mais lhe contribuíram com votos para sua eleição maior que a proporção de seus votos que teve origem nesses municípios. Isso é indicado pelo IC superior a 1,0 no caso das emendas apresentadas. Contudo, nas duas legislaturas analisadas, o índice é inferior a 1,0 quando se tomam as emendas liberadas, o que indica, aparentemente, uma menor preocupação do deputado em assegurar a liberação das emendas para aqueles municípios que mais contribuíram para sua eleição. Eles parecem “jogar para a torcida”, apresentando emendas para os municípios que lhe deram os maiores contingentes de votos, mas dedicam-se com mais afincamento para assegurar a liberação de recursos de outros das emendas previstas para outros municípios. A conquista de novos redutos eleitorais parece ser a estratégia privilegiada pela maioria dos deputados.

Tanto o perfil ideológico quanto a relação com o governo não se mostraram variáveis fortemente associadas ao índice de conexão. Este varia de forma pouco acentuada quando se tomam partidos de esquerda, centro e direita, de situação ou de oposição. A única variação relativamente significativa foi encontrada quando tomamos o IC calculado para as emendas liberadas e comparamos os dois períodos

(1999/2002 e 2003/2006). Fica clara, neste caso, a tendência de maior IC para os deputados da oposição durante o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, e maior IC entre os deputados da situação no primeiro mandato do Governo Lula.

Mostramos também que a senioridade está diretamente associada à diminuição do IC. Quanto mais experiente o deputado (mais mandatos acumula) menos ele parece preocupado em “recompensar” os municípios que mais contribuem, com votos, para a sua eleição. Quanto maior a senioridade, menor a preocupação dos deputados em manter a “coerência” entre a proporção de votos com as quais estes municípios contribuem e a proporção de recursos que ele destina a tais eles através de suas emendas. Ou, como argumentamos nesta sessão, quando mais o deputado acumula mandatos, mais ele se sente livre e motivado a utilizar-se das emendas não para “recompensar” seus redutos eleitorais, mas para conquistar novos.

Novamente a origem do deputado também se mostrou variável de grande importância para compreendermos os critérios de alocação dos recursos das emendas ao orçamento. Os deputados oriundos das estruturas dos governos municipais novamente se destacaram, sendo o grupo que apresentou o maior IC. Isso indica que a proporção de recursos que esses deputados alocaram para os municípios que mais contribuíram para sua eleição é significativamente maior do que a proporção com a qual estes mesmos municípios contribuíram para o total de votos do parlamentar. Os deputados antigos integrantes do executivo federal e estadual também representaram um grande contraste em relação a este perfil, como já identificado para o perfil de votação. Entre eles, o IC médio é significativamente inferior, indicando a ocorrência de processo contrário.

As variáveis fragmentação e dominância, especialmente esta última, apresentaram associação forte com o IC dos deputados. O IC médio tende a aumentar à medida que aumenta o índice de dominância do parlamentar. Adicionalmente, quando considerado de forma agregada o perfil de votação se mostrou variável ainda mais importante. De modo geral, deputados com votação C/D apresentam maior IC, ao passo que o menor índice é verificado entre os deputados com votação

F/ND. Aqui é preciso lembrar, uma vez mais, que no primeiro grupo estão novamente os deputados ex-integrantes de executivos municipais, especialmente ex-prefeitos, pois são estes que apresentam votações mais concentradas e dominantes. Ora, são estes deputados que também mais apresentam propensão a apresentarem maior preocupação em “recompensar” de forma acentuada os redutos/municípios que mais contribuíram para sua eleição, os quais coincidem justamente com os municípios onde dominam. Ou seja, neste caso temos a sobreposição entre importância do município e dominância eleitoral do deputado que se elege com base em seus votos. Com isso, configura-se o quadro por excelência da maior transferência de recursos das emendas para os municípios que mais deram votos ao deputado. Ou seja, temos então uma variável determinante do distributivismo, compreendido em seu sentido clássico como ferramenta de “recompensa” da qual o deputado se utiliza para “pagar”, com recursos das emendas, os votos recebidos. Então, ao contrário do afirma Ames (2203), efetivamente é preciso relativizar a afirmação de que o distributivismo é a prática geral e regra corrente do parlamento brasileiro. Afinal, embora ele efetivamente exista e seja bastante utilizado, é muito mais característico de deputados com perfil de votação bem definido: concentrado e dominante.

Adicionalmente, demonstramos também que o IC médio dos deputados analisados diminui significativamente à medida que o mandato avança, ou seja, quando se vai do primeiro para o quarto ano do mandato. Basicamente, os parlamentares preocupam-se em “recompensar” os municípios que mais lhes deram votos no início do mandato, especialmente os dois primeiros anos, e diminuem esta preocupação na fase final da legislatura, quando passam a destinar os recursos de suas emendas para outros municípios. Isso reforça dois argumentos já explorados neste trabalho: primeiro o de que a senioridade está fortemente associada à diminuição do IC – afinal isso parece ocorrer não apenas quando o deputado acumula mandatos, mas também quando acumula anos de experiência em um único mandato; e em segundo, que o deputado, embora se preocupe no início de seu mandato em recompensar os municípios que mais contribuíram para sua eleição, à medida que o mandato avança sua prioridade passa a ser a

conquista de novos redutos eleitorais, em municípios que não os 15 que mais lhe deram votos na eleição anterior.

Por fim, neste capítulo ainda apresentamos dados sobre o grau de estadualização das emendas, também medido através de um índice. Ou seja, tentamos verificar se as diversas variáveis com as quais temos trabalhado estão associadas a diferentes índices de estadualização das emendas, ou seja, à proporção dos valores das emendas que os deputados propõem sem especificar o município de destino. Vimos, de modo geral, que a única variável significativa, em sua associação com o índice de estadualização das emendas, foi a senioridade. Quanto mais experiente o deputado – mais mandatos acumular – maior a proporção dos recursos de suas emendas ele tende a destinar a áreas amplas de investimento, sem especificação do município que irá recebê-la. O conhecimento dos processos e dinâmicas de funcionamento do Congresso e do Governo, através dos ministérios, que a experiência torna possível, parece influenciar este quadro, especialmente à medida que “ensina” aos deputados que, agindo assim, aumentam suas chances de terem suas emendas efetivamente liberadas.

CAPÍTULO V: PERFIL DE VOTAÇÃO E PROPOSIÇÕES

LEGISLATIVAS

5.1 Introdução

No capítulo 2, ainda na discussão teórica sobre os estudos que tratam da produção legislativa e das metodologias utilizadas para realizá-los, apresentamos a contribuição dada por Lowi (1964) e Santos (1995), que apresentaram – e aplicaram em seus estudos – uma tipologia capaz de categorizar as propostas de lei dos deputados a partir do escopo e da dimensão das mesmas⁷⁴. A partir de tal metodologia, os projetos de lei podem ser classificados, como vimos, em: Transferência Concentrada de Recursos (TCR); Transferência Difusa de Recursos (TDR); Regulação Concentrada (RC); e regulação Difusa (RD).

Como nossa intenção nesta pesquisa não era a de realizar uma análise detalhada da natureza das propostas de lei apresentadas pelos parlamentares, mas sim identificar, nessas propostas, o caráter concentrado ou fragmentado (difuso) das proposições dos deputados, optamos por agregar as quatro modalidades utilizadas pelos autores citados em duas grandes categorias. Assim, agrupamos as propostas de lei apresentadas a partir do caráter concentrado ou difuso das mesmas, independentemente de serem projetos de regulação ou transferência de recursos. Desse modo, os dados a seguir apresentam, em percentuais, as proposições legislativas dos deputados estudados a partir de duas possibilidades: Projetos de Lei de cunho Concentrado – PLC; e Projetos de Lei de cunho Difuso – PLD.

⁷⁴ Lembrando que, como dissemos na revisão de literatura sobre o tema, Santos (2005) faz, de fato, uma adaptação do modelo criado por Lowi (1969), da qual se utiliza para realizar estudo do caso brasileiro.

É importante lembrar que estamos a tratar, aqui, de proposições legislativas, o que significa que as emendas orçamentárias não foram incluídas. Estas, como vimos, foram tratadas em sessão específica, quando da apresentação e análise dados relativos ao Índice de Conexão. As “proposições legislativas” aqui analisadas se referem a propostas de lei ordinária, as quase foram analisadas, especialmente a partir de suas ementas, e então classificadas de acordo com o escopo de sua abrangência, independentemente de terem sido aprovadas ou não.

Como apontamos no capítulo 2, a partir de análise da literatura sobre o tema, é bastante baixa a proporção de projetos de lei cujo escopo ou abrangência possam ser considerados concentrados. Pelo próprio fato de se tratarem de projetos de lei nacional, pois que apresentadas no Congresso Nacional, a sua grande maioria apresenta propostas cujos efeitos dificilmente podem ser desagregados, seja de forma geográfica, seja considerando-se algum setor específico da sociedade que possa ser considerado seu “beneficiário”. O mais comum são projetos cuja abrangência atinge a população de modo genérico.

Para facilitar o entendimento das diferenças, vejamos dois exemplos, um de projeto de lei de cunho difuso (PLD) e outro de cunho concentrado (PLC). No primeiro caso, temos o PL 298/2003, de autoria do deputado Affonso Alves de Camargo Neto, do PSDB do Paraná, que *“dispõe sobre a concessão do Vale Transporte Desemprego ao trabalhador desempregado, e dá outras providências. Explicação: Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterada pelas Leis nºs 8.900, de 30 de junho de 1994 e 10.608, de 20 de dezembro de 2002”*. Como se vê, o projeto é considerado PLD por que os efeitos da proposta, caso aprovada, não podem ser desagregados, nem geográfica nem socialmente, visto que atingirão todo e qualquer trabalhador desempregado.

Como exemplo de PLC, tomemos o caso do PL 2754/2003, de autoria do deputado Cezar Augusto Carollo Silvestri, do PPS do Paraná, que *“autoriza o Poder Executivo a doar o imóvel que especifica. Explicação: Doando imóvel à Universidade Estadual do Centro - Oeste (UNICENTRO), (PR)”*. Neste caso, como fica claro na ementa da proposta, os “benefícios” dela decorrentes são geograficamente

desagregáveis, motivo pelo qual ela foi, neste estudo, considerada de cunho concentrado.

Fundamentalmente, nossa intenção foi de identificar possíveis associações entre variáveis como perfil ideológico, relação com o governo, origem e, principalmente, perfil de votação, com o perfil dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares dos estados do Sul do Brasil, nas legislaturas compreendidas entre 199/2002 e 2003/2006. As tabelas a seguir trazem também, além dos índices relativos ao perfil dos projetos de lei apresentados em relação à variável em análise, o número médio de projetos de lei, em termos absolutos. Com isso, pretendemos analisar, de forma adicional, possíveis variações no número médio de proposições feitas por cada grupo de parlamentares, para verificar se existe algum tipo de associação entre a variável em estudo e a quantidade de projetos de lei apresentados pelos parlamentares.

Apenas as variáveis “Perfil Ideológico”, “Senioridade” e “Estado de Origem” se mostraram importantes, visto que apresentaram variações significativas entre os grupos de deputados quanto a proposição de projetos de lei. Por isso, apenas estas serão analisadas a seguir.

5.2 Perfil Ideológico

O perfil ideológico se mostrou variável de relativa importância para a análise do perfil das proposições legislativas apresentadas pelos deputados envolvidos no estudo aqui realizado. As variações encontradas, principalmente quando se consideram os deputados de esquerda e de direita, comparativamente, são significativas ($p = 0,0329$).

Tabela 25: Perfil dos projetos de lei, segundo o perfil ideológico do partido do deputado.

Perfil Ideológico	PLC (%)	PLD (%)	Média por deputado / mandato (N)
Esquerda	2,4	97,6	9,1
Centro	5,2	94,8	6,2
Direita	6,8	93,2	6,9
Total	4,9	95,1	7,3 (1302)

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados do Congresso Nacional.

Para todos os grupos ideológicos, a predominância absoluta é de projetos de lei de cunho difuso. Do total de 1302 projetos de lei apresentados pelos 179 deputados que compunham o grupo de parlamentares que assumiram, por algum período, o cargo junto ao Congresso Nacional representando algum dos três estados do Sul do Brasil entre 1999 e 2006, 95,1% apresentam caráter difuso em suas proposições. Apenas 4,9% eram de cunho concentrado.

Contudo, as diferenças aparecem quando se tomam os diferentes grupos ideológicos separadamente. Dentre as propostas de lei apresentadas pelos deputados vinculados a partidos de esquerda, apenas 2,4% eram de cunho concentrado. Este percentual sobe para 5,2 entre os parlamentares de centro, e chega a 6,8 entre os de direita. Isso indica que, apesar de no geral todos os parlamentares estudados apresentarem projetos de lei majoritariamente de cunho difuso, esta preocupação é ainda maior entre os deputados de esquerda.

Já o número médio de proposições legislativas também apresentou variações significativas entre os diferentes segmentos ideológicos. Em geral, os deputados estudados apresentaram 7,3 projetos de lei em cada legislatura, o que é, como já dissemos, um número bastante baixo. Contudo, mesmo assim as variações são grandes quando consideramos os diferentes segmentos ideológicos. Entre os

deputados de esquerda, a média de proposições, por mandato, é de 9,1 projetos para cada deputado, ao passo que é de 6,2 entre os deputados de centro, e de 6,9 entre os de direita. Ou seja, os deputados de esquerda apresentam, em média, cerca de 50% mais projetos de lei, a cada mandato, que seus pares de centro e de direita.

5.3 Senioridade

Ao contrário do que ocorre com a “relação com o governo”, a senioridade se mostrou variável significativa para a compreensão tanto da natureza das proposições legislativas apresentadas pelos deputados quanto do número de propostas apresentadas ($p = 0,0232$ e $0,0398$, respectivamente). O número de mandatos do parlamentar se mostrou estar significativamente associado à quantidade de projetos de lei por ele apresentados e também ao perfil das leis propostas. Isso pode ser verificado através dos dados da tabela 25.

Tabela 26: Perfil dos projetos de lei, segundo o número de mandatos do deputado.

Número de mandatos	PLC (%)	PLD (%)	Média por deputado / mandato (N)
1	0,0	100,0	10,3
2	2,3	97,7	7,1
3 ou mais	6,5	93,5	5,4
Total	4,9	95,1	7,3

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados do Congresso Nacional.

Como vimos no capítulo 4, quando se trata das emendas orçamentárias, os deputados tendem a dispersá-las pelo estado, destinando-as a municípios menos representativos de sua votação, à medida que acumulam mandatos. Também percebemos que, à medida que aumentam a senioridade, os deputados tendem a aumentara proporção de suas emendas estadualizadas. Esses fatores indicam que a senioridade dos parlamentares está associada à diminuição da preocupação em “recompensar” distritos eleitorais específicos – normalmente os municípios de sua região de origem e/ou os mais dominados eleitoralmente. À medida que acumula mandatos, o deputado preocupa-se menos com o distributivismo em seu sentido mais clássico, voltando-se para a utilização das emendas com outros fins que não a retribuição direta por votos recebidos nos distritos informais.

Embora a análise das emendas orçamentárias e de suas estratégias de utilização seja algo muito diferente da análise das propostas de lei apresentadas pelos deputados, o que se poderia esperar é que elas seguissem, de certo modo, a mesma tendência. Ou seja, ao analisarmos o perfil dos projetos de lei a partir de sua relação com a senioridade dos deputados, esperávamos que o acúmulo de mandatos estivesse positivamente associado ao aumento de projetos de lei de cunho difuso. Afinal, seguindo a mesma “lógica” encontrada no caso das emendas orçamentárias, deputados de primeiro mandato deveriam, imaginávamos, se preocuparem mais em atender, com projetos de lei, demandas que pudessem ser geograficamente delimitadas, apresentando assim propostas de cunho mais concentrado, o que se modificaria à medida que ele acumula mandatos. Contudo, não foi o que identificamos no caso dos parlamentares que estudamos.

Entre o grupo de deputados que ocupavam uma cadeira no parlamento federal pela primeira vez, não identificado nenhum projeto de lei de cunho concentrado, com 100% das propostas de cunho difuso. Já para o grupo de deputados que estavam em seu segundo mandato, os projetos de lei de cunho concentrado representavam 2,3%. E, por fim, entre os deputados que estavam em seu terceiro mandato ou mais, as proposições de caráter concentrado chegaram a 6,5%.

Diferenças significativas foram encontradas também quando analisamos o número médio de propostas apresentadas. Este diminui à medida que aumenta a senioridade. Para os deputados de primeiro mandato, o número médio de projetos de lei apresentados foi de 10,3. Este número cai para 7,1 entre os deputados que estavam em seu segundo mandato, e é de apenas 5,4 entre os parlamentares com três mandatos ou mais.

Os dados indicam que à medida que acumulam mandatos os deputados tendem a apresentar menos projetos de lei, e que estes tendem a apresentar caráter mais concentrado. Explicar estas tendências, contudo, talvez não seja algo muito fácil. Vejamos algumas hipóteses, que obviamente precisariam de novas pesquisas para serem testadas a fundo.

No caso do perfil dos projetos de lei, talvez a senioridade esteja ligada ao aumento do conhecimento dos trâmites e “artimanhas” do Congresso, necessárias à aprovação dos projetos. Entre a proposição de uma lei e sua aprovação pelo Congresso, um longo e árduo caminho precisa ser percorrido. E o mais complexo, do ponto de vista do seu autor, é conseguir apoio de outros parlamentares em número suficiente para sua aprovação. Estudos anteriores, como o de Santos (2005) demonstraram que na produção legislativa do Congresso Nacional predominam as leis de cunho difuso, o que aponta para uma tendência de priorização desse tipo de lei pelo parlamento em termos gerais. Assim, uma proposta de cunho concentrado apresentaria, ao menos em tese, maior dificuldade, por parte do seu autor, para conseguir o apoio necessário à sua aprovação. Por isso, a senioridade seria um fator decisivo para se conseguir este apoio, mais difícil no caso de projetos de lei de cunho concentrado. Deputados mais experientes, com maior poder de influência sobre os líderes partidários e com maior conhecimento dos processos e funcionamentos do Congresso, se sentiriam mais à vontade para propor leis com este perfil do que seus pares recém-chegados.

Algo parecido pode estar ocorrendo também em relação ao número de propostas apresentadas. Quando eleito pela primeira vez, o deputado transforma todas as suas idéias e propostas em projetos de lei,

o que o leva a propor muitos projetos. Mas estes, muitas vezes, passam vários anos tramitando pelas comissões no Congresso até chegarem a ser analisados e votados em plenário, ou mesmo nunca chegam a tanto. Por isso, quando reeleito, o parlamentar já possui muitos projetos anteriormente apresentados que precisam de “acompanhamento” por parte de seu autor. Por isso ele tende a apresentar menos projetos de lei a partir do seu segundo mandato, pois muitos dos projetos que já apresentou ainda não tiveram um desfecho definitivo, precisando de seu acompanhamento e esforço para assegurar chances razoáveis de sucesso. A consequência, então, é a diminuição do número médio de projetos – novos – apresentados pelos deputados à medida que aumentam o número de mandatos.

5.4 Variações por estado

A última variável a ser cruzada com o perfil e o número médio de projetos de lei apresentados é o estado de origem do deputado. E ela se mostrou estar entre as mais significativas para se entender as diferentes prioridades dos parlamentares em relação à proposição de novas leis, conforme se pode notar na tabela 28.

Tabela 27: Perfil dos projetos de lei, segundo o estado de origem do deputado.

Perfil Ideológico	PLC (%)	PLD (%)	Média por Deputado / mandato (N)
Paraná	3,8	92,6	10,5
Santa Catarina	7,2	92,8	10,8
Rio Grande do Sul	1,5	98,5	2,8
Total	4,9	95,1	7,3

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados do Congresso Nacional.

Tanto o número médio de projetos apresentados quando o perfil das propostas varia significativamente quando se consideram os três estados separadamente ($p = 0,029$ e $0,033$, respectivamente). Quando consideramos o número médio de projetos de lei apresentados, os estados do Paraná e Santa Catarina apresentam números muito parecidos, com 10,5 e 10,8, respectivamente. Mas o estado do Rio Grande do Sul se destaca pelo baixo número médio de projetos de leis apresentados por seus deputados, que é de apenas 2,8, inclusive bem abaixo da média dos três estados, que é de 7,3. Existe, portanto, uma clara tendência de maior preocupação com a apresentação de projetos de lei entre os deputados de Santa Catarina e Paraná, quando comparados com seus pares do Rio Grande do Sul.

Já quando consideramos o perfil dos projetos apresentados, o estado que mais se destaca é Santa Catarina. Dos projetos apresentados pelos deputados deste estado, 7,2% eram de cunho concentrado, acima da média para os três estados, que é de 4,9%. Os deputados do Paraná, com 3,8%, e do Rio Grande do Sul, com apenas 1,5% dos projetos de lei sendo de cunho concentrado, estão no outro extremo, bem abaixo da média. Como se vê, se os deputados do Rio Grande do Sul se destacam pelo baixo número de projetos de lei apresentados, os parlamentares de Santa Catarina se destacam pela maior proporção de projetos de cunho concentrado.

5.5 Conclusão

Neste capítulo, analisamos a relação entre diversas variáveis associadas a origem, vinculação partidária e perfil de votação dos deputados e as proposições legislativas por eles apresentadas. Vimos que em geral predominam as proposições legislativas de cunho difuso. 95,1% dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares do Sul do Brasil nas duas legislaturas analisada apresentavam este perfil, enquanto apenas 4,9% eram de cunho concentrado. Contudo, ainda assim

algumas variações significativas aparecem quando tomamos os deputados agrupados a partir dos critérios de análise que aqui adotamos.

O perfil ideológico foi uma das variáveis que se mostrou associada de forma relevante ao perfil dos projetos de lei apresentados. À medida que se vai da esquerda para a direita, nota-se um progressivo aumento da proporção de projetos de lei de cunho concentrado, embora estes ainda representem a minoria do total de proposições legislativas.

Da mesma forma, a senioridade esteve fortemente associada a variações na proporção dos projetos de lei de cunho concentrado. Ao contrário do que ocorre com as emendas orçamentárias, a senioridade está associada ao aumento da proporção de projetos de lei de cunho concentrado. Se no tocante aos projetos de lei os deputados mostraram priorizar a transferência de recursos para os municípios que mais contribuem para sua eleição, concentrando ali a maior proporção dos recursos de suas emendas. Mas o mesmo não ocorre quando se analisam os projetos de lei apresentados. Neste caso, entre os deputados de primeiro mandato nenhum projeto de lei de cunho concentrado foi identificado. Quando se trata de projetos de lei, parece que os deputados deixam para apresentar suas proposições de cunho concentrado a partir do segundo mandato, quando já acumulam mais experiência e maior capital político, necessários para aprovar este tipo de proposição. No primeiro mandato, preocupam-se exclusivamente em propor projetos de cunho difuso, em tese mais fáceis de serem aprovados pelos seus pares, no Congresso. Por outro lado, talvez a necessidade de “mostrar” serviço no primeiro mandato faz com que os deputados “novatos” apresentem maior número de projetos. E, à medida que acumulam um segundo, terceiro ou quarto mandato, passam a dedicar-se à aprovação daquelas primeiras propostas, diminuindo progressivamente o número de novas proposições apresentadas.

Também a origem do deputado esteve fortemente associada à maior ou menor intensidade de proposições legislativas de cunho concentrado e, principalmente, ao número de projetos propostos. Deputados que são ex-funcionários públicos e ex-integrantes de executivos municipais são os que mais apresentam projetos de lei, e religiosos e profissionais liberais são os que menos o fazem. Ex-

funcionários públicos e ex-membros de governos estaduais são que apresentam maior proporção de projetos de lei de cunho difuso.

Já o perfil de votação dos deputados, ao contrário do que poderíamos supor, especialmente a partir das conclusões de Ames (2003), não exerce grande impacto sobre o número médio de proposições legislativas apresentadas, fazendo-o apenas em relação ao perfil das mesmas, e ainda assim de forma estatisticamente pouco relevante. Ou seja, embora seja variável associada a diferentes estratégias na utilização das emendas orçamentárias, o perfil de votação dos parlamentares não está diretamente associado à priorização de nenhum tipo de proposição legislativa. Ao contrário do que sugere Ames, portanto, nem os deputados com votação C/D nem os de votação F/D apresentam proporções de projetos de lei de cunho concentrado maiores que seus pares com outros perfis de votação.

Por fim, uma grande variação, tanto no perfil quanto na quantidade de projetos apresentados, foi identificada quando tomamos os deputados separados por estado. Neste caso, percebemos que os deputados de Santa Catarina são os que apresentam maior proporção de projetos de lei de cunho difuso, e os do Rio Grande do Sul os que apresentamos a menor proporção. Também os parlamentares gaúchos são os que apresentam, em média, o menor número de projetos de lei, com número bastante abaixo dos outros dois estados. Pesquisas mais detalhadas e com outros recortes metodológicos precisariam ser realizadas a fim de se identificar fatores que possam ajudar a compreender as causas desta tendência.

De todo modo, os dados mostram que o Congresso Nacional não pode simplesmente ser tomado como o *locus* do individualismo parlamentar, ao menos não se tomarmos as proposições legislativas como elementos de análise. A esmagadora maioria dos projetos de lei apresentados pelo grupo de deputados que estudamos possuía cunho difuso, e não pode ser tomada como indicador de prioridades e atuações localistas por parte desses congressistas. Se por convicção pessoal, por pressão dos partidos ou simplesmente por influência do governo, não temos como identificar nesta pesquisa; mas o fato é que os dados apontam para o equívoco de se tomar a produção legislativa do

Congresso brasileiro como essencialmente distributivista apenas por que a eleição dos parlamentares se dá de forma personalizada. De fato, se as eleições são assim, algo ocorre no interior do Congresso. Algo cujo resultado é a minimização das prioridades distributivistas, ao menos no que se refere às proposições legislativas dos deputados.

CAPÍTULO VI: ÍNDICE DE IMPACTO ELEITORAL DAS **EMENDAS – IIEE**

6.1 Introdução

Nos capítulos precedentes buscamos identificar em que medida diversas variáveis ligadas às características sócio-ocupacionais e político-partidárias e ao perfil de votação dos deputados associam-se à sua atuação parlamentar, dentro de um arcabouço teórico e analítico classicamente associado aos estudos sobre conexão eleitoral. O que pretendemos neste capítulo é dar um passo além e tentar identificar como as diferentes estratégias adotadas pelos deputados, especialmente sobre os critérios de distribuição dos recursos de suas emendas individuais ao orçamento, exercem impacto sobre seus padrões de votação quando estes tentam a reeleição. O que fizemos no capítulo IV foi identificar e tentar compreender a relação entre o perfil de votação do deputado na eleição anterior e sua atuação no Congresso, fundamentalmente quanto à alocação de recursos de emendas orçamentárias. O que faremos agora é verificar o impacto dessa atuação, especialmente no tocante à alocação de recursos das emendas individuais ao orçamento, na captação de votos deste mesmo deputado na eleição seguinte, quando este tenta se reeleger.

Como argumentamos no início deste trabalho, com base em Pereira e Rennó (2001; 2007), a hipótese distributivista, segundo a qual as emendas orçamentárias estão entre os principais recursos dos quais se utilizam os deputados para manter redutos eleitorais e viabilizar sua reeleição, é mais pressuposta que comprovada. Ela se tornou uma espécie de “lugar comum” entre significativa parcela de pesquisadores, muito embora ainda não tenha sido comprovada em testes empíricos. Afinal, assumir que os deputados utilizam-se das emendas para

transferir recursos para redutos eleitorais, e que o fazem tendo em vista a manutenção e ampliação das votações que ali possuem, não é o mesmo que afirmar que esses eleitores efetivamente estão recompensando tais representantes nas eleições seguintes, destinando-lhes seus preciosos votos. Isso precisa ser demonstrado com testes empíricos que, no Brasil, ainda não podem ser considerados abundantes.

Mesmo os estudos de Pereira e Rennó (2001; 2007), ao concluírem que as emendas exercem impacto positivo sobre as chances de reeleição do parlamentar, não deixam clara a relação entre a transferência de recursos – das emendas – e os votos recebidos pelo deputado no município que a recebeu. O que eles demonstram é que deputados que distribuem recursos para seus redutos por meio de emendas aumentam suas chances de reeleição; mas seu trabalho não consegue identificar se são efetivamente os eleitores dos municípios beneficiados pelos recursos os responsáveis por esta reeleição. Ou seja, uma coisa é afirmar que deputados que conseguem a liberação de mais emendas orçamentárias aumentam suas chances de se reeleger; outra diferente é afirmar que o município que recebeu a emenda destina ao deputado maior número de votos na eleição seguinte em relação à anterior, assegurando sua reeleição.

Note-se que, como enfatizam os autores, há grande diferença entre apenas apresentar a proposta de emenda e ter os recursos nela previstos efetivamente liberados. É a aplicação de fato dos recursos que, segundo eles, conta para o eleitor – e para as chances de reeleição do deputado – não apenas a proposição da emenda. Testaremos, neste estudo, o impacto específico de cada uma das variáveis – proposição e liberação da emenda – para medir, efetivamente, a importância de cada uma delas.

O que fizemos foi testar exatamente este impacto das emendas – tanto apresentadas quanto liberadas – sobre a proporção de votos recebida pelo deputado no município que a recebe entre as duas eleições⁷⁵. Mais que analisar apenas a reeleição propriamente dita,

⁷⁵ Saugo (2006) realizou pesquisa semelhante. Porém, seu escopo de análise limitou-se ao estudo dos deputados estaduais eleitos para a Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. Além de envolver os três estados do sul, nossa pesquisa se refere aos deputados

buscamos verificar se a transferência de recursos para o município é capaz de manter ou mesmo de aumentar a proporção de votos que o deputado recebe de seus eleitores. Por isso, consideramos em nossa análise não apenas os deputados que conseguiram se reeleger, mas também aqueles que tentaram a reeleição sem sucesso. Afinal, nossa intenção foi medir a capacidade que as emendas possuem ou não de aumentar a votação do parlamentar nos municípios para os quais transfere recursos das emendas orçamentárias. Ou seja, pretendemos “medir” o impacto das emendas sobre a destinação de votos dos eleitores dos municípios que as recebem. A reeleição, neste caso, poderia ou não ter sido uma consequência desses votos.

Por este mesmo motivo, o índice que utilizamos é chamado de *Índice de Impacto Eleitoral das Emendas – IIEE* – e não índice de reeleição, pois seu objetivo não é apenas identificar a relação entre destinação de emendas e probabilidade de se reeleger, mas a correlação específica entre receber emendas e destinar votos ao seu autor nas eleições seguintes, do ponto de vista dos municípios para os quais foram destinadas emendas. O que testamos, portanto, é se as emendas – propostas e liberadas – aumentam ou diminuem (e em que medida) a votação do deputado nos municípios em questão entre uma eleição e outra.

Se analisássemos apenas a reeleição, correríamos o risco de deixar passar aspectos importantes. Por exemplo, um deputado pode privilegiar a transferência de recursos para os municípios que constituem sua base eleitoral – conexão eleitoral – o que pode ser identificado pelo IC, como demonstramos anteriormente. Ele pode também, na eleição seguinte, conseguir se reeleger. Mas se analisarmos apenas estes dois fatores separadamente, não teremos elementos suficientes para inferirmos que uma variável seja causa da outra. Ou seja, não temos como concluir que ele se reelegeu *porque* transferiu recursos das emendas para aqueles municípios. Ele pode perfeitamente se eleger com votação significativa em um conjunto de municípios, transferir recursos de emendas para estes mesmos municípios, e na

federais destes estados, o que implica em grande conjunto de variáveis diferentes a serem consideradas.

eleição seguinte se reeleger com votação mais significativa em outros lugares. Enfim, alocação de recursos de emendas e reeleição podem, portanto, ser duas variáveis identificáveis em um dado grupo de deputados sem que, necessariamente, possuam entre si uma relação de causalidade.

Por isso, testamos não apenas o impacto da transferência de recursos – emendas – e reeleição, mas de forma mais específica verificamos a relação entre alocação de recursos e manutenção/diminuição/ampliação dos votos nos municípios específicos que receberam tais recursos. Para isso, partimos dos dados sobre as votações de cada deputado em cada município nas eleições em questão (eleição e reeleição). Consideramos os recursos destinados a cada município através das emendas do parlamentar (proposição e liberação). E em seguida aplicamos o modelo que mede a “razão de chance” entre a alocação de recursos e a destinação de votos ao deputado na eleição seguinte.

6.2 Nota sobre a metodologia utilizada

A razão de chance, ou *odds ratio*, é a razão entre as chances de um dado evento ocorrer entre dois grupos distintos. Esta *chance* de ocorrência de um dado evento é obtida dividindo-se a probabilidade de ocorrência deste evento pela probabilidade de não ocorrência do mesmo evento entre dois grupos delimitados. Esses grupos podem ser, por exemplo, amostras de pessoas com ou sem uma determinada doença, quando se pretende medir a chance dessa pessoa ter sido exposta a um determinado agente ambiental. Ou, ainda, a chance de se obter “cara” em relação à “coroa” no lançamento de uma moeda. Neste caso, a chance é de 1 (=0,5/0,5). Já no lançamento de um dado, a chance de se obter 6 em relação a outros pontos é de $(1/6)/(5/6) = 1/5$, ou seja, tem-se 5 vezes mais chance de obter outro ponto diferente de 6. Assim, as probabilidades que definem a chance são estimadas através de uma

amostra de observações. Desse modo, a estimativa de uma chance é uma razão entre proporções.

Comumente utilizada em pesquisas nas ciências da saúde, a razão de chance pode ser utilizada para verificar as chances, por exemplo, de pessoas apresentarem câncer de pulmão tomando-se um grupo de fumantes e outro de não fumantes. Assim, se as chances de um evento em cada um dos grupos forem p (primeiro grupo) e q (segundo grupo), então a razão de chances pode ser calculada da seguinte forma:

$$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)} \quad \text{ou} \quad \frac{p(1-q)}{q(1-p)}$$

Então, se a razão de chances for igual a 1,0, isso indica que a chance de o referido evento ocorrer é igual nos dois grupos. Uma razão de chances superior a 1,0 indica que o evento tem maior chance de ocorrer no primeiro grupo. E uma razão de chances menor do que 1,0 indica que chances de ocorrência do evento em questão é menor no primeiro grupo do que no segundo.

Vejam os exemplos. Tomemos o caso da relação entre o tabagismo e o desenvolvimento do câncer, de modo a identificar a variação nas chances de um grupo de fumantes desenvolver câncer em relação às mesmas chances identificadas em um grupo de não fumantes. Partimos do seguinte modelo de organização dos dados:

	Fumante	Não fumante
Doente	p	q
Sadio	$1-p$	$1-q$
Total	1	1

Onde:

- p = probabilidade de doente do grupo de fumantes;
- $1-p$ = probabilidade de não doentes no grupo de fumantes;
- q = probabilidade de doente no grupo de não fumantes;
- $1-q$ = probabilidade de não doentes não grupo de não fumantes;

$p/(1-p)$ = chance de doentes no grupo de fumantes.

O passo seguinte é a inserção de dados (em nosso caso, fictícios, para o exemplo) para a realização do cálculo.

	Fumante	Não fumante
Doente	0,3	0,2
Sadio	0,7	0,8
Total	1	1

Então, temos:

$p = 0,3$ (proporção de doentes no grupo de fumantes);

$1-p = 0,7$ (proporção de sadios no grupo de fumantes);

$p/(1-p) = 0,43$ (chance de doentes no grupo de fumantes).

A proporção de doentes é 0,43 a proporção de não doentes.

Ainda:

$q = 0,2$ (proporção de doentes no grupo de não fumantes);

$1-q = 0,8$ (proporção de não doentes no grupo de não fumantes);

$q/(1-q) = 0,25$ (chance de doentes no grupo de não fumantes).

Até aqui, já se pode perceber que a chance de haver doentes entre o grupo de fumantes (0,43) é maior que a chance de haver doentes entre o grupo de não fumantes (0,25). Ou seja, intuitivamente já é possível identificar uma maior chance de ocorrência de doença em questão entre o grupo de fumantes. Mas ainda não temos a razão de chance, que só poderá ser obtida mediante a identificação da proporção das chances identificadas nos dois grupos. Assim, o passo seguinte do cálculo da razão de chance consiste em aplicar a fórmula que apresentamos acima. Então, temos:

$$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)} = \frac{0,3/0,7}{0,2/0,8} = \frac{0,43}{0,25} = 1,72$$

A razão de chance para o exemplo considerado, portanto, é de 1,72. Isso significa que, para o grupo de fumantes, a chance de ocorrência de doença é 1,72 vezes maior que para o grupo de não fumantes.

Mas como este modelo pode ser aplicado ao caso do estudo que desenvolvemos, que trata da relação entre destinação de emendas orçamentárias e conquista de votos? Ora, do ponto de vista do modelo e de seus fundamentos, a relação entre as duas variáveis pode ser analisado do mesmo modo. Afinal, o que pretendemos é identificar a chance de um dado deputado ampliar sua votação em um dado conjunto de municípios para os quais destinou emendas, comparativamente a outro grupo para os quais não destinou emendas. O que fizemos, então, foi adaptar o modelo para a identificação da chance de o deputado aumentar sua votação, na eleição seguinte, entre os municípios para onde destinou emendas e a chance de fazê-lo entre os municípios não contemplados por emendas.

O que estamos fazendo, deste modo, é uma adaptação da idéia de *odds ratio* para o problema em questão, e não uma aplicação direta. Isso por que não apenas identificamos a chance de o deputado ter conquistado votos em um município para o qual destinou emendas e outro para o qual não o fez, em uma mesma eleição, mas a razão entre o aumento ou diminuição de sua votação entre estes dois municípios (ou, para ser mais exato, entre os dois grupos de municípios).

Assim, se um determinado deputado aumentou sua votação em 10% entre os municípios que receberam recursos de suas emendas, e manteve a mesma votação entre aqueles que não receberam, então a razão de chance será maior que 1 (1,1, para ser exato); ou seja, destinar emendas para municípios aumenta a chance de expandir sua votação entre uma eleição e outra, comparativamente a não destinar emendas. O mesmo ocorrerá se ele tiver sua votação diminuída em 10% no primeiro grupo, mas a diminuição for de 20% no segundo; destinar emendas para

municípios, neste caso, aumenta a chance de diminuir as perdas de votos entre uma eleição e outra (quaisquer que sejam os motivos que façam com que um deputado perca votos entre uma eleição e a seguinte), comparativamente a não destinar emendas. Ou seja, a razão de chance é capaz de “captar” a relação entre o aumento ou diminuição da votação de um deputado no grupo de municípios que recebeu recursos e o o aumento ou diminuição da sua votação no outro grupo que não recebeu.

Desta forma, se avalia a chance de aumento dos votos entre os municípios que receberam emendas em relação aos que não receberam emendas. E essa chance é comparada com a chance na primeira eleição. Vejamos dois exemplos.

No primeiro caso, temos:

	Eleição 2	Eleição 1
Com emenda	1200	500
Sem emenda	800	500
Total	2000	1000

Ou:

	Eleição 2	Eleição 1
Com emenda	0,6	0,5
Sem emenda	0,4	0,5
Total	1	1

Onde:

$p = (0,6)$ proporção de votos na Eleição 2 (E2) oriundos de municípios para os quais o deputado destinou emendas;

$1-p = (0,4)$ proporção de votos na E2 oriundos de municípios para os quais o deputado não destinou emendas;

$p/(1-p) = (1,5)$ chance de o deputado obter voto nos municípios para os quais destinou emendas, em relação aos municípios para os quais não destinou emendas, relativo à E2.

- $q = (0,5)$ proporção de votos na Eleição 1 (E1) oriundos de municípios para os quais o deputado destinou emendas;
- $1-q = (0,5)$ proporção de votos na E1 oriundos de municípios para os quais o deputado não destinou emendas;
- $q/(1-q) = (1,0)$ chance de o deputado obter voto nos municípios para os quais destinou emendas, em relação aos municípios para os quais não destinou emenda, relativo à E1.

Então, temos que a razão de chance, neste caso, é:

$$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)} = \frac{0,6/0,4}{0,5/0,5} = \frac{1,5}{1,0} = 1,5$$

Assim, conclui-se que, para o exemplo em questão, para a segunda eleição, a destinação de emendas aumenta a chance de o deputado conquistar votos em 1,5 vezes, em relação à primeira em eleição. Isso indica que, para este deputado em especial, a destinação de emendas se apresentou como estratégia positivamente associada à ampliação de sua votação entre as duas eleições consideradas.

Tomemos agora um exemplo, também fictício, de um deputado cuja votação tenha aumentado menos nos municípios para os quais destinou emendas do que entre os demais.

	Eleição 2	Eleição 1
Com emenda	800	600
Sem emenda	1200	400
Total	2000	1000

Ou:

	Eleição 2	Eleição 1
Com emenda	0,4	0,6
Sem emenda	0,6	0,4
Total	1	1

Então, temos que a razão de chance é:

$$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)} = \frac{0,4/0,6}{0,6/0,4} = \frac{0,67}{1,5} = \mathbf{0,45}$$

Como se vê, neste exemplo temos que a destinação de emendas esteve associada à diminuição da proporção de votos conquistada pelo deputado. Ou seja, embora sua votação tivesse aumentado, em números absolutos, nos dois grupos de municípios (com e sem emendas), o aumento entre o grupo que recebeu emendas foi, em termos proporcionais, significativamente menor do que o aumento no grupo que não as recebeu. Precisamente, na segunda eleição, a destinação de emendas esteve associada à diminuição da chance de o referido deputado conquistar votos, numa proporção de 1/0,45. A chance de este deputado obter votos na E2 (em relação à E1) foi 2,25 vezes menor entre nos municípios para os quais detinou emendas.

Para o estudo que realizamos, tomamos justamente este modelo adaptado da razão de chance (entre duas eleições) como sendo o Índice de Impacto Eleitoral das Emendas – IIEE – para indicar se a destinação de emendas esteve associada ao aumento ou diminuição das chances de o deputado obter votos nos municípios contemplados em relação aos não contemplados. Dessa forma, conseguimos identificar a relação entre a destinação de emendas e o aumento ou diminuição da proporção de votos recebidos por cada deputado nos dois grupos de municípios. Assim, independentemente de ele ter conseguido ou não se reeleger, pudemos analisar o impacto específico das emendas sobre suas chances de obtenção de votos. Pudemos verificar, empiricamente, se a alocação de recursos através de emendas possui efetivamente o poder de influência sobre a destinação de votos para o deputado na eleição subsequente. Mesmo que o deputado tenha diminuído sua votação na tentativa de se reeleger, caso esta diminuição tenha sido menor nos municípios que receberam emendas do que nos outros que não receberam, ainda assim se pode concluir que a transferência de recursos

teve impacto positivo sobre a eleição, o que será indicado pela razão de chance superior a 1,0.

Desse modo, um IIEE igual a 1,0 indica que a transferência de recursos das emendas não teve nenhum impacto sobre a votação do deputado nos dois grupos de municípios, pois esta manteve as mesmas proporções da eleição anterior; tanto os que receberam emendas quanto os que não receberam apresentaram igual variação na proporção de votos que destinaram ao deputado. Se o IIEE for maior que 1,0, significa que a alocação de recursos das emendas teve impacto positivo sobre a destinação de votos ao deputado, de modo que a variação na proporção de votos a ele destinados lhe foi positiva no grupo de municípios que recebeu emendas. Por fim, um IIEE inferior a 1,0 indica que a alocação de recursos das emendas teve impacto negativo, significando que o grupo de municípios que receberam emendas apresentou variação desfavorável ao deputado entre as duas eleições.

Para a operacionalização dos testes, os municípios do estado de origem do deputado foram divididos em dois grupos: no primeiro incluem-se todos os municípios que receberam emendas de autoria do deputado; no segundo, agrupam-se todos os demais municípios. Note-se que o critério utilizado é apenas o recebimento ou não de emendas, independentemente do padrão de votação que o deputado obteve no município. Afinal, mesmo que em um dado município a votação do deputado não tenha sido significativa e ainda assim ele lhe tenha destinado emendas, é possível verificar o impacto desta transferência de recursos nas eleições seguintes, onde o parlamentar aumentou, diminuiu ou manteve estável sua votação.

Como as análises a seguir tratam da relação entre destinação de recursos das emendas e votos na eleição subsequente, não foram todas as variáveis até aqui costumeiramente tomadas em nosso estudo. Variáveis como perfil ideológico, origem do deputado, relação com o governo e perfil de votação não mostraram associação significativa com o IIEE. Tais variáveis, como vimos, estão significativamente associadas a variações, por exemplo, no índice de conexão, e este sim, como veremos, possui associação forte com o IIEE.

6.3 Por período/ano de eleição

De imediato, ressaltamos que os testes realizados indicam a necessidade de relativização das conclusões comumente retiradas de análises distributivistas segundo as quais as emendas orçamentárias estão entre os mais importantes instrumentos de reprodução eleitoral do deputado. O IIEE médio para os três estados do Sul demonstrou que as emendas individuais ao orçamento, por meio das quais o deputado transfere recursos para os municípios – especialmente os que lhe destinam maior proporção de sua votação total, como demonstramos anteriormente – não estão fortemente associadas à manutenção de redutos eleitorais. Pelo contrário, para o conjunto dos deputados analisados a transferência de recursos das emendas esteve negativamente associada às votações do parlamentar entre duas eleições seguidas. Ou seja, na média do grupo analisado, o crescimento da votação no conjunto dos municípios que não receberam emendas foi maior do que no conjunto dos que receberam, ou então que a diminuição no conjunto dos municípios que não receberam emendas foi menor do que no conjunto dos municípios que as receberam. Vejamos a tabela 31, onde os dados são apresentados para cada estado.

Como o IIEE mede a relação entre destinação de emendas e conquista de votos, pelo seu autor (deputado) na eleição seguinte, ele não foi calculado para o pleito de 1998, pois nesta pesquisa não analisamos as emendas propostas pela legislatura compreendida entre 1994 e 1998. Assim, os dados da eleição de 1998 foram considerados, mas para o cálculo do IIEE de 2002, tendo em vista as emendas apresentadas durante o mandato iniciado em 1999. Também é preciso mencionar que o IIEE médio é calculado apenas a partir dos deputados que efetivamente tentaram a reeleição, fator necessário para se poder comparar as votações obtidas nas duas eleições entre as quais ocorreu o mandato por meio do qual o parlamentar apresentou as emendas orçamentárias. Contudo, os deputados que tentaram a reeleição foram todos considerados, independentemente de ter obtido sucesso ou não. Como o que realmente nos importa é a variação nas votações entre as

duas eleições e sua relação com a proposição e a liberação de emendas individuais ao orçamento, o fato de ter conseguido se reeleger (ou não) é, na verdade, parte das informações a serem analisadas, motivo pelo qual mesmo os candidatos à reeleição que não foram reeleitos foram aqui tomados para a composição do IIEE.

Tabela 28: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas, por estado, segundo a eleição.

Eleição / Período		SC	PR	RS	Média
2002	Apresentadas	0,76	0,79	0,85	<u>0,81</u>
	Liberadas	0,94	0,83	1,01	<u>0,96</u>
2006	Apresentadas	0,69	0,74	0,82	<u>0,76</u>
	Liberadas	0,89	0,82	1,06	<u>0,91</u>
Média Geral	Apresentadas	0,73	0,77	0,84	<u>0,78</u>
	Liberadas	0,92	0,82	1,03	<u>0,93</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

O IIEE médio inferior a 1,0 (um), como vimos, indica que o retorno em votos para o deputado, quando consideramos os municípios que receberam emendas, variou de forma a lhe ser menos favorável, entre as duas eleições, do que a variação encontrada entre os municípios que não receberam emendas. Ou seja, de modo geral a destinação de emendas esteve associada ou a um aumento maior da votação nos municípios que não foram contemplados pelas emendas, ou então a uma diminuição menor nestes mesmos distritos informais em comparação àqueles que receberam emendas. De todo modo, o que os dados indicam

é que as emendas orçamentárias não têm funcionado, ao menos neste período e para os deputados destes três estados, como estratégia eficiente para ampliação de votos.

A tabela 28 mostra ainda que não houve variações significativas no IIEE entre as duas eleições. Para o caso das emendas apresentadas, ele foi de 0,81 em 2002 e de 0,76 em 2006. Já quando consideramos as emendas efetivamente liberadas, o índice é de 0,96 e 0,91, respectivamente. Em termos gerais, então, podemos afirmar que, no período analisado, não se verificou variações consideráveis no que se refere à relação entre destinação de recursos – das emendas – e votação do parlamentar na eleição seguinte. Em ambas as eleições – 2002 e 2006 – a destinação de recursos através de emendas individuais ao orçamento não provocou, nos municípios que as receberam, destinação de votos ao deputado que a apresentou de forma mais acentuada que nos municípios não contemplados pelos recursos.

Por outro lado, quando se tomam os índices calculados para emendas apresentadas e efetivamente liberadas, diferenças mais significativas ($p = 0,036$) são encontradas. Embora ainda abaixo de 1,0, na média, o IIEE para o caso das emendas liberadas é consideravelmente maior do que aquele calculado apenas para as emendas apresentadas – 0,93 e 0,78 respectivamente. Isso indica que existe diferença entre propor emendas para os municípios e efetivamente assegurar sua liberação, ou seja, garantir que os recursos efetivamente chegarão ao município de destino. Quando o deputado apenas propõe a transferência de recursos através de emendas, o impacto disso sobre suas chances de conquistar votos no município de destino da emenda não sofre variações que lhe sejam favoráveis em comparação à variação identificada para os municípios para os quais não propôs emenda nenhuma. Já quando o parlamentar consegue efetivamente a liberação dos recursos previstos na emenda, o município que recebe tais recursos apresenta uma variação na votação do deputado menos desfavorável na eleição seguinte em relação à eleição anterior. Porém, em ambos os casos o IIEE médio fica abaixo de 1,0, o que indica que, embora de forma distinta, em ambos os casos a emenda

orçamentária não é capaz de assegurar uma variação positiva nas votações do deputado entre as duas eleições.

A única exceção encontrada é para o caso do Rio Grande do Sul, estado para cujos deputados o IIEE médio para as emendas liberadas é de 1,03, ou seja, ligeiramente superior a 1,0, o que indica que a variação na votação dos deputados se mostrou favorável naqueles municípios que efetivamente receberam recursos das emendas, em comparação com os que não receberam. Mas, mesmo no caso do Rio Grande do Sul, o IIEE é inferior à 1,0 quando se consideram apenas as emendas apresentadas, o que comprova a tese de que apenas apresentar a proposta de emenda individual ao orçamento não é suficiente como estratégia de reprodução eleitoral por parte dos parlamentares em suas tentativas de reeleição. As emendas orçamentárias, portanto, parecem estar longe de ser aquele instrumento fundamental à manutenção de redutos eleitorais e à reprodução eleitoral, ferramenta por excelência da manutenção de vínculos patrimonialistas entre o representante e seus representados.

Por outro lado, o estado de Santa Catarina é o que apresenta o menor índice calculado para as emendas apresentadas, ficando em 0,73. Já quando consideramos as emendas liberadas, o menor IIEE encontrado é o dos deputados do Paraná, que fica em 0,82.

A análise do índice de conexão – IC – que mede a relação entre a origem dos votos do deputado e o destino das emendas que ele propõe mostrou como os parlamentares preocupam-se em “retribuir” os municípios que mais contribuem para sua eleição através da transferência de recursos. Porém, os dados da tabela 28 sugerem que não há a mesma preocupação por parte dos eleitores em “retribuir” o deputado, autor das emendas, com novos votos na eleição seguinte. O IC médio para as emendas apresentadas igual 1,08 demonstra que, em média, os deputados destinam aos municípios que mais lhe deram votos uma proporção de recursos – de suas emendas – maior que a proporção de votos que esses mesmos municípios lhe destinaram. Porém, o IIEE, para emendas apresentadas, de 0,78, indica que na eleição seguinte os municípios que receberam as emendas apresentam variação na proporção de votos destinada ao deputado em questão que é a ele

desfavorável em relação ao conjunto dos demais municípios. Ou seja, sua votação nos municípios aumentou menos ou diminuiu mais do que aumentou ou diminuiu (respectivamente) entre os municípios que não receberam emendas. A mesma tendência, embora com variações, ocorre quando se consideram as emendas liberadas, quando o IC médio é de 0,94, e o IIEE é de 0,93.

Assim, uma vez mais precisamos relativizar a hipótese segundo a qual o distributivismo, materializado pela transferência de recursos das emendas orçamentárias, daria conta de explicar a “reprodução eleitoral” dos deputados estudados. Se ele se configura como importante instrumento de “recompensa”, por parte do deputado, aos seus redutos eleitorais, isso não pode ser tomado como equivalente de um instrumento de reprodução da carreira política do parlamentar. Ou, dito de outro modo, se o distributivismo parece ser uma importante estratégia de “pagamento” pelos votos recebidos da qual lançam mão os deputados, ele não é tomado como fator determinante de retribuição dos eleitores ao parlamentar na forma de votos na eleição seguinte. Os deputados usam as emendas para retribuir municípios e eleitores por seus votos. Mas os eleitores não usam seus votos apenas, nem principalmente, para retribuir os deputados pelas emendas que recebem, principalmente se estas não chegam a ser liberadas.

O único caso em que as emendas orçamentárias estão associadas à variação positiva nas votações entre os municípios que as receberam, comparativamente aos que não receberam, é o do Rio Grande do Sul (1,03), e ainda assim apenas no caso das emendas liberadas. Ou seja, as emendas orçamentárias são ferramentas eficientes de reprodução eleitoral apenas quando consideramos os deputados do Rio Grande do Sul e para o caso dos municípios que efetivamente receberam os recursos previstos.

6.4 O impacto do perfil de votação

Na tabela 29 apresentamos o cruzamento do perfil de votação dos deputados com o índice de impacto eleitoral das emendas. Mais uma vez a noção de conexão eleitoral é tomada aqui para analisarmos, desta vez, a relação entre a origem dos votos dos deputados em uma eleição e a associação entre transferência de recursos e alocação de votos, para o mesmo parlamentar, na eleição seguinte. Se o perfil de votação, como vimos, influencia a forma como os deputados distribuem os recursos de suas emendas, possuindo forte associação com IC (índice de conexão); e se o IC está associado a diferentes índices de impacto eleitoral das emendas – IIEE – (como será mostrado no próximo item) então é de se esperar que o perfil de votação, mesmo que de forma indireta, esteja associado a diferentes índices de impacto eleitoral das emendas.

De fato, existem variações significativas no IIEE para cada perfil de votação ($p = 0,0082$), tanto para as emendas apresentadas quanto para as liberadas. Porém, seguindo a tendência já identificada anteriormente, o IIEE é invariavelmente maior quando se consideram as emendas liberadas. Para ambos os casos, o maior IIEE é encontrado entre os deputados que possuem votação F/ND, ficando em 0,94 para as emendas apresentadas e 1,11 para as liberadas. Por outro lado, o menor IIEE está entre os deputados cuja votação é C/D, onde é de apenas 0,66 para as emendas apresentadas e de 0,81 para as liberadas. Os deputados com votação C/ND e F/D apresentam IIEE bastante próximos da média, com ligeira tendência de IIEE maior para o grupo com votação C/ND.

Tabela 29: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas, segundo o perfil de votação dos deputados.

	Perfil de Votação	IIEE			
		SC	PR	RS	Média
Apresentada	C/D	0,60	0,65	0,71	<u>0,66</u>
	C/ND	0,74	0,77	0,85	<u>0,79</u>
	F/D	0,66	0,74	0,82	<u>0,75</u>
	F/ND	0,89	0,92	0,99	<u>0,94</u>
Liberada	C/D	0,81	0,69	0,90	<u>0,81</u>
	C/ND	0,92	0,84	1,03	<u>0,94</u>
	F/D	0,87	0,78	1,00	<u>0,89</u>
	F/ND	1,10	0,99	1,21	<u>1,11</u>
Média Geral	Apresentadas	0,73	0,77	0,84	<u>0,78</u>
	Liberadas	0,92	0,82	1,03	<u>0,93</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

A partir desses dados, se pode notar uma clara tendência de maior IIEE quando se consideram os deputados com votação não dominante, especialmente fragmentada. Porém, não podemos afirmar, com base nesses dados, que o perfil de votação esteja a influenciar, de forma direta, o impacto eleitoral exercido pelas emendas orçamentárias dos deputados. Como vimos no capítulo anterior, o perfil de votação possui forte associação com o índice de conexão das emendas – IC – ou seja, com a “coerência” entre a origem dos votos do deputado e a destinação dos recursos de suas emendas. E, por sua vez, como veremos no item seguinte, verificamos forte relação entre o IC e o IIEE. Então, os dados da Tabela 29 apontam não para uma relação de causalidade

entre perfil de votação do deputado em uma eleição e o impacto eleitoral de suas emendas sobre sua votação na eleição seguinte. Antes, esses dados reforçam o achado anterior, de que o IC está significativamente associado ao IIEE.

Se votações mais fragmentadas estão associadas a maior IIEE, provavelmente é por que elas são um fator determinante de estratégias parlamentares menos associadas à retribuição dos votos recebidos com recursos de emendas. Deputados com votação fragmentada apresentam votações menos significativas em um ou poucos municípios, o que os leva a priorizar com menor intensidade a retribuição desses votos com emendas orçamentárias durante seu mandato. Com isso, o IC de tais parlamentares é menor que o de seus pares que possuem votação concentrada, especialmente dominante. Como o IC está negativamente associado ao IIEE – este último é maior justamente entre os deputados com menor IC – isso gera o efeito identificado na Tabela 29, qual seja, o de forte associação entre dispersão dos votos e aumento do IIEE.

6.5 Variação do IIEE segundo o IC

Se o argumento de Baquero (1997) estiver correto e estiver mesmo ocorrendo um aumento da proporção daquilo que o autor chama de “eleitor pragmático” – um eleitor que cada vez mais decide seu voto em função de avaliações utilitaristas que faz acerca das realizações concretas dos candidatos – então o próprio eleitorado estaria oferecendo incentivo ao distributivismo dos deputados⁷⁶. Se feitos como obras públicas e repasses de recursos financeiros (os quais podem se transformar em obras) forem tomados como indicadores de boa atuação

⁷⁶ Embora nossa pretensão não seja repetir aqui o debate já levantado neste trabalho, vale ressaltar que, mais uma vez surge a questão do poder executivo dos parlamentares, ou ao menos da atuação como “despachante” dos parlamentares; mais do que preocupados com a representação de segmentos sociais junto ao legislativo, eles frequentemente acabam por priorizar as ações voltadas ao atendimento de demandas pontuais, geralmente financeiras, de prefeitos e outras lideranças políticas locais.

parlamentar⁷⁷, eles provavelmente estariam a ser recompensados pelo eleitor com votos nas eleições (e também indiretamente, pelo apoio dos líderes locais). E se o objetivo do deputado é conseguir prestígio eleitoral que lhe assegure boas chances de ascender politicamente, ele não terá dúvidas em agir de forma localista para consolidar seu eleitorado e conquistar novos. Contudo, uma vez mais, será necessário “testar” a possibilidade de que distintos perfis de votação, posicionamento em relação ao governo e origem sociográfica dos deputados possam influenciar sua atuação parlamentar.

Do ponto de vista dos líderes políticos locais – especialmente prefeitos – principalmente no caso de um deputado que efetivamente conseguiu a transferência de recursos e benefícios federais durante o seu mandato, faz sentido, ainda de acordo com a tese de Baquero (1997) pensar na reeleição deste como algo interessante; seja como forma de recompensar o parlamentar pelos benefícios que já conseguiu para o município, seja como uma forma de assegurar a eleição de “alguém que já fez algo pela região”, a reeleição de deputados que já conseguiram recursos seria, do ponto de vista do utilitarismo, algo relativamente previsível como interesse dos eleitores dos municípios “contemplados”. Afinal, tratar-se-ia de alguém que já trouxe “vantagens” para aquela localidade, e que, portanto, diminui o risco se comparado a um candidato que ainda não ocupou cargo legislativo ou, que não destinou recursos para a região, ou, ainda, que não seja da região.

Aliás, seria de se supor que a não manutenção da base de votação esteja diretamente relacionada à frustração das lideranças locais com deputados que “não lutaram por sua região”. O fato de não ter conseguido recursos e benefícios do governo federal para os municípios onde foi votado pode significar a perda do apoio das lideranças locais, o que, por sua vez, possivelmente diminuirá a fatia de votos que o deputado conseguirá naquele(s) município(s) em relação à eleição anterior. Assim, mais uma vez, deputados que não atuarem de forma

⁷⁷ É necessário lembrar, porém, que o modelo desenvolvido por Baquero trata especialmente de eleições locais, para prefeito municipal. Para o executivo, portanto. O que estamos propondo aqui é uma adaptação do modelo para sua aplicação em eleições proporcionais, a qual acreditamos ser possível, do ponto de vista de seus pressupostos, sem grandes prejuízos à hipótese inicial.

distributivista, ou o fizerem em menor intensidade, tenderiam a perder apoios e, conseqüentemente, diminuir suas chances de reeleição. Portanto, a manutenção dos apoios locais – mediante atuação distributivista – deveria potencializar as chances de reeleição e, ao mesmo tempo, também manter as bases eleitorais do candidato/deputado. De modo que, nesse caso, embora a manutenção das bases eleitorais e a reeleição estejam relacionadas, não possuiriam, necessariamente, relação de causalidade: as duas, em última instância, seriam resultado de uma atuação parlamentar voltada à alocação de recursos e benefícios governamentais para as bases eleitorais do parlamentar.

Seguindo esta linha de argumentação, supõe-se que quanto mais distributivista a atuação do deputado, e quanto mais emendas individuais conseguir aprovar e liberar, mais aumentarão suas chances de reeleição. Isso aconteceria não apenas por que lhe aumenta a possibilidade de *credit claming*, pois esse pode estar comprometido se o deputado não for dominante no distrito. Sua principal vantagem, nesse caso, é a possibilidade de prorrogação dos acordos com os líderes locais (hipótese anterior). Por sua vez, esses acordos serão mais facilmente mantidos e ampliados se o deputado for eleitoralmente dominante em seu distrito, pois isso lhe possibilita reivindicar, inclusive junto aos líderes locais, os créditos pelos benefícios conseguidos. Por outro lado, como dito anteriormente, do ponto de vista dos líderes locais também é mais interessante construir – e manter – acordos com candidatos/deputados que já demonstraram ser “defensores dos seus distritos”, o que é um importante seguro em relação parlamentares que não tenham o mesmo compromisso.

Mas os dados que analisamos apontaram para uma tendência diversa. Vimos que o IIEE médio para os deputados dos três estados é menor que 1,0, o que significa que o impacto da proposição e liberação de emendas para os municípios, em geral, é negativo para os deputados autores das emendas. Passamos agora a verificar a relação entre o índice de conexão – IC – e o impacto exercido pelas emendas sobre a votação do deputado nas eleições seguintes – IIEE. Assim, conseguiremos verificar se existe alguma relação entre a “coerência” na distribuição

dos recursos, em função da origem dos votos do deputado, e o “retorno” eleitoral para o deputado, representado por votos na eleição seguinte. Com isso, a idéia de “conexão eleitoral” deixa de tratar apenas da relação entre origem dos votos e comportamento parlamentar, para envolver também a relação entre atuação parlamentar e (novos) votos na eleição subsequente.

Lembremos que o IC mede a associação entre a origem dos votos do deputado e o destino das emendas orçamentárias de sua autoria. Quanto maior a proporção de recursos destinados ao conjunto dos 15 municípios mais importantes para o deputado em relação à proporção de votos dados por esses 15 municípios ao deputado, maior o IC resultante. Se acima de 1,0, o IC indica que o deputado destinou ao grupo dos 15 municípios em questão uma proporção maior de recursos de suas emendas do que a proporção de votos obtida por ele nestes municípios. Quando abaixo de 1,0, o IC indica o contrário.

O que fizemos aqui foi comparar este índice (IC) com a votação do deputado na eleição seguinte, caso ele tenha concorrido à reeleição, independentemente de ter conseguido sucesso ou não. Nossa intenção foi de testar se a destinação de recursos para os municípios é capaz de produzir efeitos distintos, sobre a votação do deputado, de acordo com o IC.

Se a hipótese distributivista estiver correta, então o parlamentar que recompensar seus redutos eleitorais com transferência de recursos através das emendas deveria aumentar suas chances de reeleição, seja por poder reivindicar o crédito pelas emendas, seja por reforçar os vínculos com lideranças locais e mesmo com os eleitores diretamente. Então, ainda segundo o modelo distributivista, devemos supor que quanto maior for o IC (relação entre votos recebidos e recursos alocados) maior deveria ser o IIEE, dentro de uma lógica de raciocínio que seria a seguinte: o deputado se elege com votação significativa em um determinado conjunto de municípios; este deputado distribui recursos públicos, por meio das emendas orçamentárias, para estes mesmos municípios, para recompensá-los por sua votação e na expectativa de mantê-la na eleição seguinte; em sua tentativa de reeleição, o deputado conta novamente com os votos destes municípios,

visto que agora é hora de os eleitores “recompensarem” o parlamentar pelos benefícios recebidos, e “apostarem” na expectativa de que com mais um mandato ele continuará a transferir recursos para aquele município. Ora, se este modelo estiver correto, então os dados deveriam indicar uma associação forte entre IC e IIEE, confirmando que quanto maior a coerência entre votação na eleição 1 e a transferência de recursos durante o mandato (IC) mais positiva deveria ser a variação, entre as duas eleições, nas votações do deputado nos municípios que receberam emendas. Porém, embora o raciocínio seja aparentemente bastante lógico e o modelo se mostre tentador para explicar o comportamento de nossos parlamentares, os dados mostram exatamente o contrário.

Novamente, em função da dificuldade para utilização do desvio padrão como critério para agrupamento dos diferentes níveis/grupos quanto ao IC, os deputados foram agrupados por quartil, obtendo-se desta forma o agrupamento dos mesmos em quatro níveis distintos, de acordo com o IC: baixo, médio, médio/alto e alto.

De forma oposta à expectativa decorrente do argumento clássico segundo o qual as emendas orçamentárias são instrumento fundamental de manutenção de redutos eleitorais, os dados demonstram que quanto maior a coerência entre votos recebidos numa eleição e os recursos transferidos pelo deputado durante a legislatura, menor a chance de este deputado ter, na próxima disputa eleitoral, um aumento ou diminuição de votos nestes municípios (em relação à eleição anterior) maior do que o aumento ou diminuição junto aos municípios para os quais não destinou emendas. Em geral, quanto maior o IC, menor é o IIEE. As emendas orçamentárias, portanto, não são ferramentas eficientes para a manutenção de redutos eleitorais. Antes, produzem efeito contrário: quanto mais o deputado se preocupa em transferir recursos especificamente para os municípios onde teve votação significativa na eleição anterior, menos a variação em sua votação na eleição seguinte lhe é favorável quando se compara este grupo de municípios com os outros que não receberam emendas. Ou, dito de outro modo, quanto mais o deputado procura privilegiar a transferência de recursos, das emendas, para os municípios que mais lhe

deram votos na eleição anterior, mais ele diminui a chance de conquistar os votos dos eleitores destes mesmos municípios na eleição seguinte em relação às chances de conquistar votos de eleitores em outros municípios que não receberam emendas.

Tabela 30: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas, por estado, segundo o IC médio dos deputados.

	Índice de conexão	IIEE			
		SC	PR	RS	Média
Apresentada	Baixo	0,92	0,93	1,08	<u>0,99</u>
	Médio	0,83	0,81	0,89	<u>0,86</u>
	Médio/Alto	0,65	0,65	0,66	<u>0,66</u>
	Alto	0,56	0,64	0,69	<u>0,64</u>
Liberada	Baixo	2,01	1,09	1,22	<u>1,28</u>
	Médio	0,96	0,87	1,27	<u>1,09</u>
	Médio/Alto	0,70	0,70	0,74	<u>0,71</u>
	Alto	0,64	0,62	0,69	<u>0,65</u>
Média Geral	Apresentadas	0,73	0,77	0,84	<u>0,78</u>
	Liberadas	0,92	0,82	1,03	<u>0,93</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

Tomando-se o IIEE calculado para as emendas apresentadas, para o grupo dos deputados com baixo IC, o IIEE foi de 0,99, e diminui à medida que aumenta o IC: entre os deputados com IC médio, ele é de 0,86; cai para 0,66 entre os deputados com IC médio/alto; e é de apenas

0,64 para os deputados com IC alto. A mesma tendência é verificada quando se consideram as emendas liberadas, embora se verifique, como já demonstrado, aumento geral no IIEE: ele é de 1,28 para os deputados com baixo IC; 1,09 para aqueles com IC médio; diminui para 0,71 entre os deputados com IC médio/alto; e cai para 0,65 entre os deputados com IC alto.

Como fica evidente na Tabela 30, os únicos casos em que o IIEE médio é superior a 1,0 se verificam quando se tomam os deputados com IC baixo e médio e se consideram apenas as emendas liberadas. E, mesmo assim, o IIEE para o grupo de deputados com IC médio só é superior a 1,0 devido ao estado do Rio Grande do Sul, onde é de 1,27, pois ele é inferior nos estados de Santa Catarina (0,96) e do Paraná (0,87). Assim, de fato o IIEE só é superior a 1,0, então, quando se tomam as emendas liberadas e os deputados com IC baixo para os três estados, e as emendas liberadas para os deputados com IC baixo e médio para o caso do Rio grande do Sul. Porém, ainda assim as variações encontradas no IIEE entre os estados não se mostraram estatisticamente significantes ($p = 0,176$). As variações relevantes, do ponto de vista estatístico, verificam-se apenas quando se tomam os diferentes grupos relativos ao IC ($p = 0,00023$).

No conjunto dos três estados, durante o período estudado, o aumento do IC esteve associado à diminuição do IIEE. Ao cruzarmos as duas variáveis, verificamos que o impacto da alocação de recursos através das emendas não é capaz de assegurar a reprodução eleitoral dos deputados, visto que o IIEE só é “positivo” para o deputado quando o IC é baixo. Ou seja, quanto maior a coerência entre a proporção de votos recebidos pelo deputado no município e a proporção de recursos a ele alocados, menor o impacto desses mesmos recursos sobre a conquista de votos na eleição seguinte. E, então, quanto menor aquela coerência, maior o impacto sobre a conquista de votos na eleição subsequente.

Dessa forma, descobrimos que a alocação de recursos através de emendas individuais ao orçamento, embora classicamente tomada como indicador de distributivismo pelos estudos orientados pela noção de conexão eleitoral, e apesar de ser tomada como estratégia de

“retribuição” dos deputados pelos votos recebidos, não se apresentou como eficiente ferramenta de manutenção e conquista de votos. Os dados indicam que nos municípios onde o deputado mais conquistou votos na eleição anterior e para os quais destinou recursos das emendas, sua votação aumentou menos ou diminuiu mais – teve variação menos favorável, portanto – do que nos municípios que não receberam emendas. O único caso onde a votação dos deputados mostrou variação favorável entre duas eleições foi naqueles municípios que receberam emendas, e que estas foram efetivamente liberadas, mas que haviam dado poucos ou mesmo nenhum voto ao deputado na primeira eleição.

Com isso demonstramos, agora de forma mais precisa e consistente, que as emendas orçamentárias não são instrumentos eficientes para manutenção de redutos eleitorais, nem para expansão daqueles redutos que já são importantes, eleitoralmente, aos deputados. Antes, elas funcionam de forma mais produtiva quando utilizadas para conquistar novos redutos, especialmente aqueles que até então não tinham importância eleitoral para o deputado. E, ainda assim, apenas quando o deputado consegue efetivamente a liberação dos recursos, não bastando a simples proposição da emenda. Confirmamos, em nossa pesquisa, os achados de Saugo (2206), que já havia notado que os deputados eleitos para a Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul também apresentavam associação negativa entre liberação de recursos aos municípios e votação nas eleições seguintes. A autora descobriu que, em geral, a liberação de recursos está associada à diminuição dos votos na eleição seguinte, apontando, em seu estudo, para a necessidade de se compreender a relação entre transferência de recursos e benefícios e reeleição como algo muito mais complexo do que simplesmente um mecanismo simples e direto de reprodução eleitoral por meio do comportamento “localista” dos deputados.

Mesmo no caso das emendas liberadas, o IIEE é bastante baixo quando tomamos os deputados com maior IC. Ele é de 0,71 para o grupo dos deputados com IC médio/alto, e é de apenas 0,65 entre os deputados com IC alto. Ou seja, nem mesmo a liberação efetiva dos recursos para sua aplicação nos municípios é suficiente para causar impacto positivo sobre a votação dos deputados quando eles priorizam a

alocação de emendas para os municípios onde já apresentam bons índices de votação. Mais uma vez, portanto, confirmamos que, embora os deputados utilizem as emendas para “retribuir” os seus eleitores e os municípios onde são mais votados, os eleitores não fazem o mesmo na eleição seguinte: não retribuem as emendas recebidas dando votos ao deputado.

O maior contraste é encontrado no caso do estado de Santa Catarina. Neste estado, considerando-se as emendas liberadas (único caso em que se verifica IIEE superior a 1,0) o IIEE médio para o grupo de deputados com IC baixo chega a 2,01, enquanto é de apenas 0,64 entre os deputados com IC alto. Neste estado, mais do que nos outros dois, a diferença entre os diferentes níveis do IC é marcante, indicando uma tendência ainda maior, por parte dos eleitores, de destinarem seus votos a candidatos/deputados que não haviam feito votações significativas no município na eleição anterior, mas que durante seu mandato alocaram recursos para esta localidade.

Em resumo, então, podemos dizer, com base nos dados da Tabela 30, que as emendas orçamentárias podem ser instrumentos eficientes para a reprodução eleitoral do deputado, especialmente quando se trata de reeleição, desde que duas condições forem satisfeitas: primeiro, essas emendas precisam ser destinadas a municípios que não estejam entre os que mais contribuíram, com votos, para a eleição do parlamentar na eleição anterior; segundo, é preciso que as emendas sejam efetivamente liberadas, não bastando apenas a sua proposição.

Ou seja, o que percebemos com os dados acima apresentados é que as emendas individuais ao orçamento não são uma ferramenta eficiente para manter redutos eleitorais; mas podem ser importantes instrumentos para conquista de novos redutos. Seu efeito mais significativo não é o de manter o vínculo entre as bases eleitorais e o deputado entre duas eleições, mas o de ser importante instrumento para a construção de novos vínculos com eleitorados diferentes, localizados em municípios onde anteriormente o deputado não possuía votação considerável. Assim, se a intenção do deputado é utilizar-se das emendas orçamentárias para aumentar suas chances de reeleição, a estratégia mais adequada não é recompensar os municípios onde obteve

boas votações na eleição anterior, mas conquistar novos redutos eleitorais antes pouco significativos destinando recursos para municípios que pouco contribuíram para sua primeira eleição.

A hipótese, portanto, de que as emendas orçamentárias estão entre as principais estratégias do parlamentar para se reeleger (PEREIRA & RENNÓ, 2001) precisa ser revista. Embora possa existir correlação positiva entre liberação de emendas e reeleição, o que descobrimos é que aquela não é, necessariamente, a causa desta.

Se os deputados que conseguem maior índice de aprovação de suas emendas estão entre os que mais têm chances de se reeleger, então precisamos encontrar outra variável ainda não identificada, para apontarmos causa da reeleição. O fato é que as emendas não são capazes de exercer impacto positivo sobre a votação dos deputados naqueles redutos onde ele já possuía votação significativa. E mesmo no caso de as emendas serem utilizadas para conquistar novos eleitores, embora o impacto seja mais positivo, ainda é pouco significativo para estar entre os fatores mais importantes para a reeleição do parlamentar. As emendas, enfim, não parecem constitui o mecanismo mais eficiente para manter padrões de votação entre duas eleições. Servem antes, com mais eficiência, para conquistar novos redutos eleitorais, em municípios onde antes o deputado não possuía votação significativa. Contudo, mesmo nestes casos, seu poder de influência sobre a votação do deputado é pequeno, o que demonstra a necessidade de identificação de outras variáveis para explicarmos os fatores determinantes da reeleição.

Os dados não nos permitem afirmar, categoricamente, que as emendas não tenham qualquer impacto nas chances de reeleição, nem que não tenham qualquer influência sobre a manutenção de redutos eleitorais. Contudo, eles mostram com bastante clareza que os deputados tendem a crescerem mais e/ou declinar menos suas votações, entre duas eleições, em municípios para os quais não destinaram emendas orçamentárias.

6.6 “Memória curta” do eleitor?

Já demonstramos, nos capítulos precedentes, que o IC diminui à medida que o mandato do deputado avança. Ou seja, existe uma tendência contínua, embora atenuada, de o parlamentar dar cada vez menos prioridade aos municípios que lhe são mais importantes e/ou dominados a cada ano que passa de seu mandato. Aparentemente, os deputados utilizam-se da primeira metade de seu mandato – primeiros dois anos – para priorizar a recompensa aos municípios que lhe destinaram montantes significativos de votos, e passam, a partir do terceiro ano, a preocuparem-se mais em utilizar as emendas para apostar na conquista de novos eleitores, em outros municípios. Os dados dos testes com o modelo de razão de chance – IIEE – parecem indicar que esta estratégia surte efeito positivo, já que destinar emendas para novos redutos resulta em maior impacto eleitoral nestes municípios do que destinar emendas para redutos antigos.

Realizamos o teste da razão de chance separando os municípios que receberam emendas em dois grupos: um englobando os municípios que receberam emendas nos primeiros dois anos do mandato do deputado; e outro composto por aqueles municípios que foram contemplados por emendas durante os dois últimos anos do mandato do parlamentar⁷⁸. Como se pode ver na tabela 34, existe variação significativa no IIEE entre os dois grupos de municípios ($p = 0,0077$),

⁷⁸ Aqui são necessárias duas observações de ordem metodológica. A primeira diz respeito à escolha por agrupar os dois primeiros e os dois últimos anos do mandato. As emendas ao orçamento são apresentadas pelo deputado quando da análise e aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual – o que ocorre sempre ao final de um ano para entrar em vigor no ano seguinte. Isso significa que, no primeiro ano do mandato, os deputados não têm emendas liberadas, visto que as emendas liberadas naquele ano correspondem às que foram apresentadas no ano anterior, pela outra legislatura (a exceção, claro, fica por conta dos deputados que também faziam parte da legislatura anterior, tendo sido reeleitos). Do mesmo modo, as emendas propostas no último ano do mandato também só serão liberadas no ano seguinte, quando o mandato já tiver acabado. Portanto, o deputado só poderá “usufruir” de seus efeitos caso tenha sido reeleito. A segunda observação se refere aos casos dos municípios que receberam emendas ao longo dos quatro anos do mandato. Neste caso, eles foram contabilizados nos dois grupos, de modo a influenciar na mesma proporção o cálculo do índice em ambos. Com isso, as alterações no índice refletem especificamente os casos de municípios que receberam emendas apenas em um dos dois períodos considerados.

com tendência de aumento do índice quando se tomam apenas os municípios que receberam emendas nos dois últimos anos do mandato do deputado.

Tabela 31: Índice de Impacto Eleitoral das Emendas, por período do mandato.

	Índice de conexão	Anos 1 e 2	Anos 3 e 4	Média
Apresentada	IC Baixo	0,86	1,13	<u>0,99</u>
	IC Médio	0,75	0,98	<u>0,86</u>
	IC Médio/Alto	0,53	0,78	<u>0,66</u>
	IC Alto	0,52	0,76	<u>0,63</u>
Liberada	IC Baixo	1,15	1,41	<u>1,28</u>
	IC Médio	0,97	1,23	<u>1,09</u>
	IC Médio/Alto	0,56	0,87	<u>0,71</u>
	IC Alto	0,51	0,79	<u>0,65</u>
Média Geral	Apresentadas	0,66	0,91	<u>0,78</u>
	Liberadas	0,79	1,08	<u>0,93</u>

Fonte: elaboração do autor, a partir dos dados dos TRE's de cada estado e do Congresso Nacional.

Independentemente do IC do deputado, o IIEE aumenta à medida que se passa a considerar os municípios que receberam emendas nos dois últimos anos do mandato. Do ponto de vista do deputado, entre utilizar a primeira fase do mandato para “pagar” os votos recebidos na eleição anterior e a segunda metade da legislatura para conquistar novos eleitores, parece que esta segunda iniciativa lhe rende melhores resultados eleitorais na eleição seguinte. Portanto, do ponto de vista da

maximização das chances de reeleição, é estrategicamente menos interessante para o deputado transferir recursos de emendas para os municípios que contribuíram significativamente para sua eleição anterior do que apostar na conquista de novos redutos eleitorais, especialmente nos dois últimos anos do mandato.

Contudo, é sempre necessário enfatizar, ainda assim o IIEE é baixo, sendo inferior a 1,0 em todas as médias. Apenas no caso das emendas liberadas para os deputados com IC baixo nos dois grupos, e para os com IC médio nos dois últimos anos do mandato o IIEE é superior a 1,0, situação que indica que a variação na votação do deputado entre as duas eleições foi positiva entre os municípios que receberam emendas comparativamente aos municípios que não as receberam.

Assim, parece que não se trata apenas de uma necessidade de relativização da tese do voto utilitarista de Baquero (1997), segundo a qual os eleitores estariam cada vez mais a “recompensar” os políticos/candidatos por suas realizações pregressas na hora de alocarem seus votos, e de Pereira & Rennó (2001; 2007), para quem a liberação de emendas seria o principal fator de garantia de reeleição. O baixo IIEE, especialmente para o caso dos deputados que destinam suas emendas para os municípios que mais lhe destinaram votos, parece não indicar apenas que os eleitores não recompensam os deputados com votos na eleição 2 na mesma proporção em que o deputado se preocupa em recompensar os eleitores pelos votos recebidos na eleição 1 com a alocação de recursos de suas emendas. Adicionalmente, e para tornar o panorama mais complexo, parece que os eleitores sofrem mesmo de uma espécie de “amnésia”, a qual os leva a recompensarem de forma mais significativa os deputados que destinam emendas aos seus municípios nos últimos anos de seu mandato. Contudo, como vimos, os deputados procuram retribuir, com emendas, os votos dos eleitores no início do seu mandato, normalmente deixando os últimos dois anos deste para a conquista de novos redutos eleitorais, destinando emendas para municípios que não aqueles que mais contribuíram para sua eleição. Esta parece não ser a estratégia mais adequada, tendo em vista a maximização de suas chances de reeleição. Temos, então, os deputados

buscando recompensar seus redutos eleitorais com emendas nos primeiros anos do mandato; e os eleitores priorizando a alocação de recursos para os deputados que destinam recursos de emendas para seus municípios nos dois últimos anos do mandato. Então, há um descompasso entre a estratégia utilizada por parte significativa dos deputados e os critérios mais considerados pelos eleitores para decidirem em quem irão votar.

6.7 Conclusão

Começamos este capítulo apresentando um modelo que, acreditamos, é capaz de “medir” efetivamente o impacto das emendas individuais ao orçamento sobre as chances de reeleição dos deputados, seus autores.

Mostramos que os maiores índices de impacto eleitoral das emendas – IIEE – encontram-se entre deputados que apresentam os menores índices de conexão – IC. Quanto menor o IC, maior o IIEE. Ou seja, quanto menos o deputado se preocupa em ser “coerente” e retribuir, com emenda, os municípios que mais lhe deram votos na eleição anterior, maiores são suas chances de conquistar os eleitores dos municípios para os quais destina recursos na eleição seguinte.

Em termos gerais, podemos esboçar um modelo que associa a transferência de recursos das emendas e a reeleição especialmente se duas condições forem cumpridas: em primeiro lugar, é preciso que essas emendas sejam destinadas a municípios que não estejam entre os que mais contribuíram para a eleição do parlamentar na eleição anterior; em segundo lugar, é preciso que as emendas sejam efetivamente liberadas, não bastando apenas a sua proposição. Isso por que, além de exercer impacto pouco significativo sobre as chances de conquista de votos do parlamentar, ainda assim só o fazem quando são efetivamente liberadas. Assim, se a intenção do deputado é utilizar-se das emendas orçamentárias para aumentar suas chances de reeleição, a estratégia

mais adequada não é recompensar os municípios onde obteve boas votações na eleição anterior, mas conquistar novos redutos eleitorais antes pouco significativos destinando recursos para municípios que pouco contribuíram para sua primeira eleição.

Adicionalmente, mostramos que o impacto das emendas sobre a votação do deputado em sua tentativa de reeleição é maior naqueles municípios que recebem emendas nos dois últimos anos de seu mandato. Independentemente do IC do deputado, o IIEE aumenta à medida que se passa a considerar os municípios que receberam emendas nos dois últimos anos do mandato parlamentar.

Enfim, parece que Ames (2203), ao inferir que as emendas orçamentárias constituem instrumento por excelência de reprodução eleitoral, e Pereira & Rennó, que afirmaram que a liberação de recursos das emendas está diretamente associada às chances de reeleição, não oferecem modelos capazes de compreender toda a complexidade da relação entre atuação parlamentar e captação de votos pelos deputados. Antes, parece que Figueiredo & Limongi (2008) têm razão quando afirmam que “... não se pode inferir a sorte eleitoral dos parlamentares apenas pela análise de suas emendas” (pg. 12). A relação entre emendas orçamentárias e captação de votos é bem mais complexa, e nosso estudo, antes de solucionar a questão, apenas apontou para a necessidade de reconhecer que as teorias até aqui formuladas precisam ser revistas.

Pereira & Rennó (2001; 2007) argumentaram que as emendas individuais ao orçamento, especialmente quando são liberadas, são a principal chave para se compreender as chances de reeleição dos parlamentares. Conseguir a liberação dos recursos das emendas, segundo os pesquisadores, seria um fator fundamental para o deputado assegurar seu retorno ao Congresso na legislatura seguinte. Contudo, o fazem a partir de uma associação direta entre índices de liberação de emendas e índices de reeleição, percebendo uma associação forte entre ambos. Com isso, deduzem que aprovar e liberar emendas aumenta as chances de o deputado se reeleger.

Partimos, aqui, da convicção de que o modelo de Pereira & Rennó (2001; 2007), embora apresente grandes contribuições, não dá

conta de captar o real efeito das emendas orçamentárias sobre a captação de votos, necessários à reeleição. Se deputados que mais conseguem liberação de emendas também são os que mais se reelegem, isso não é suficiente para se inferir que a liberação de emendas seja a causa da reeleição. De fato, como os dados aqui apresentados demonstraram, talvez precisemos de uma teoria que seja capaz de explicar por que os mesmos deputados que conseguem liberar mais emendas também são os mesmos deputados que mais conseguem se reeleger, possivelmente por outras razões ainda não identificadas. Possivelmente fatores como a senioridade e a experiência junto ao Congresso e em suas relações com as estruturas do executivo, bem como maior espaço nas estruturas partidárias, estejam a possibilitar maior apoio institucional aos deputados mais experientes, bem como maior projeção na mídia e maior prestígio junto às comissões parlamentares e ministérios. Com isso, talvez esses deputados estejam a conseguir, mais facilmente, que suas emendas sejam liberadas, ao passo que também conseguem consolidar sua imagem junto aos eleitores de seu estado, diversificando e ampliando suas bases eleitorais. Mas, neste caso, a ampliação das bases eleitorais – aumentando as chances de reeleição – e a maior capacidade para liberar emendas orçamentárias seriam ambas causadas por outros fatores, e não possuiriam entre si uma relação de causa e efeito, como argumentaram Pereira & Rennó (2001; 2007).

As emendas orçamentárias não são capazes de explicar a reeleição. Embora sejam utilizadas pelos deputados para “recompensar” seus eleitores, estes não as reconhecem como suficiente para retribuir o seu autor com votos nas eleições seguintes. Então, mesmo que possam ser tomadas como indicadores de paroquialismo e de comportamentos distributivistas dos deputados, quando estes as utilizam para recompensar municípios por votos recebidos, as emendas orçamentárias não podem ser tomadas como indicadores por excelência de que aquele distributivismo esteja na raiz da reprodução eleitoral dos parlamentares.

CONCLUSÃO

Começamos esta pesquisa com uma proposta de investigação centrada em dois objetivos bem definidos, ambos delimitados a partir da noção de conexão eleitoral, aqui assumida como categoria de grande potencial para se compreender a natureza do comportamento dos legisladores brasileiros em nível federal, bem como das relações que estabelecem com seus eleitores. Primeiro, pretendíamos testar empiricamente, com foco nos deputados dos três estados do Sul do Brasil e no período que compreendia três eleições parlamentares (1998, 2002 e 2006) e dois mandatos legislativos (1999/2002 e 2003/2006), algumas hipóteses já “clássicas” acerca das relações entre características como origem, filiação partidária e senioridade, e perfil de votação dos deputados. Em seguida, ainda seguindo algumas hipóteses já discutidas por outros autores, testamos hipóteses relativas à relação entre o perfil de votação dos parlamentares e a forma – ou os critérios – como atuam em relação aos recursos aos quais têm acesso junto ao Congresso; fundamentalmente, as emendas individuais ao orçamento e as proposições legislativas. Para isso utilizamo-nos, em alguns casos, de modelos, tipologias e índices já utilizados por outros pesquisadores. Em outros, apresentamos variações e/ou alterações nessas metodologias.

Em segundo lugar, com o intuito de oferecer contribuição inovadora aos estudos sobre conexão eleitoral, assumimos o desafio de propor uma metodologia nova para medir, de forma mais precisa do que até então se havia feito, o impacto efetivo das emendas orçamentárias sobre as chances de obtenção de votos, dos eleitores dos municípios que as recebem, por parte dos deputados que, sendo seus autores, concorrem à reeleição. Para isso, propusemos um índice, o índice de impacto eleitoral das emendas – IIEE – cuja forma de cálculo tomou como ponto de partida o modelo da *odds ratio*, ou razão de chance, comumente utilizado em outras áreas de pesquisa. Assim, pudemos apresentar um modelo que, acreditamos, foi capaz de detectar de forma direta o impacto da transferência de recursos através de emendas sobre as

chances de captação de votos por parte do parlamentar que concorre à reeleição.

A realização dos testes confirmou algumas teses já conhecidas na literatura sobre comportamento parlamentar e, especialmente, conexão eleitoral no Brasil, mas também apontou para a necessidade de relativizar outras. Vimos que, nos três estados pesquisados, a crescente diminuição do poder de controle político e influência, sobre os eleitores, das oligarquias regionais, bem como a profissionalização das campanhas eleitorais, que as torna mais caras e geograficamente mais concentradas, parece que têm contribuído para o aumento de deputados eleitos com votações mais concentradas geograficamente, embora os parlamentares eleitos com votação fragmentada ainda seja bastante grande. Embora de forma pouco acentuada, o índice de fragmentação das votações dos deputados eleitos nos três estados diminui entre 1998 e 2006, apontando para tendência de concentração das votações. Aparentemente, os tradicionais acordos entre candidatos e lideranças locais – ainda bastante conhecidos em outras regiões do Brasil, como o Nordeste (AMES, 2003) –, que estavam entre as principais estratégias utilizadas para assegurar aos primeiros a conquista de votos em regiões/municípios onde eram pouco conhecidos, parecem progressivamente perder força no Sul.

Ainda referente à fragmentação das votações, mostramos que o perfil ideológico não possui interferência significativa sobre o padrão de votação dos deputados. Ser de direita, de centro ou de esquerda, pouco ou nada interfere na forma como os parlamentares captam seus votos em termos de distribuição geográfica. Contudo, o mesmo não pode ser dito a respeito da senioridade e a origem do deputado. No primeiro caso (da senioridade), é clara a tendência de aumento da fragmentação à medida que o parlamentar acumula mandatos. Quando mais experiência parlamentar, maior o acesso a meios de projeção da imagem (acesso à mídia, inaugurações, participação em eventos de toda natureza), mais conhecimento sobre o funcionamento do Congresso e do Governo, maiores as chances de aprovar emendas, maior o capital político junto às estruturas de comando do partido. E, tudo isso somado, contribui para que o deputado amplie suas bases eleitorais, conquistando votos

em regiões que antes não estavam entre suas principais bases de votação.

Já quanto à origem, mostramos que deputados que têm sua origem nas estruturas de governos municipais, especialmente os ex-prefeitos, são os que apresentam votação mais concentrada, ao passo que os parlamentares que vêm das estruturas do governo federal e do governo estadual são os que apresentam votação mais dispersa pelo estado. Entre os primeiros, a alta inserção social e capital político acumulado junto aos eleitores do seu município de origem e municípios vizinhos, assegura alta concentração dos votos nesses municípios, onde também tendem a ser dominantes eleitoralmente. Entre os segundos, o acesso a estruturas de governo que permitem realizar obras e serviços e, principalmente, distribuí-las em todas as regiões do estado também se reflete em votações espalhadas, geograficamente, pela unidade da federação, distrito legal da concorrência pela vaga no Congresso.

Confirmando nossa hipótese inicial, a senioridade se mostrou positivamente associada à fragmentação da votação. O acúmulo de mandatos, bem como a exposição e experiência que ela permitem, possibilitam ao parlamentar expandir suas bases eleitorais, consolidando votações mais significativas em um número maior de municípios, espalhados pelo estado.

Ao tratarmos da dominância eleitoral dos deputados, a única variável que mostrou alto nível de associação foi a origem do parlamentar. Novamente, o destaque ficou para os deputados oriundos dos executivos municipais. Na mesma proporção em que concentram geograficamente seus votos, tendem a apresentar dominância em relação aos demais concorrentes. Em oposição, os parlamentares que vêm das estruturas do governo federal e estadual tendem a apresentar, associada à dispersão geográfica dos votos, baixos índices de dominância.

O passo seguinte foi a combinação dos dois índices, a fim de identificarmos, de forma mais ampla, o perfil de votação dos deputados estudados, aos moldes do que fizeram Ames (2003) e Carvalho (2003) em seus trabalhos. Percebemos, em parte contrariamente ao que observou Carvalho para o período entre 1994 e 1998, que nos três

estados do sul predominaram, a partir de 1998, as votações fragmentadas não dominantes, seguidas daquelas com perfil concentrado e dominante. As votações fragmentadas e não dominantes possivelmente estejam a refletir mudanças no perfil dos critérios pelos quais os eleitores decidem seu voto para representantes junto ao Congresso. À medida que os partidos progressivamente se descaracterizam do ponto de vista ideológico, abrindo mão de discursos divisores da opinião pública, cada vez mais surgem candidatos, nos quadros de praticamente todos os partidos, que levantam bandeiras em defesa de temas capazes de sensibilizar eleitores de diversas regiões. Temas como ambientalismo, luta contra violência ou combate às drogas passam a ser ferramentas de conquista de eleitores em todos os segmentos sociais e regiões do estado. Com isso, candidatos que se elegem pautados nestas questões tenderão a apresentar votações mais dispersas, que permitem sua eleição a partir da somatória de um punhado de votos em município do estado, apresentando votações parecidas com aquelas de deputados ex-secretários de estado, os quais também tendem a dispersar bastante suas votações.

Embora não seja nosso objetivo, neste momento, realizar uma discussão aprofundada sobre reforma política no Brasil, vale ressaltar uma questão de grande importância, que pretendemos desenvolver com calma e profundidade em novas e futuras pesquisas. Trata-se do debate acerca do voto distrital. Baseado no pressuposto de que os deputados devem ser eleitos para “defender” os interesses de suas regiões, muitos movimentos têm surgido em torno de campanhas que defendem uma postura “bairrista” dos eleitores, os quais são chamados a votar em candidatos de sua região, ou mesmo de sua cidade. Sob vários aspectos, este argumento está construído em uma ideia bastante limitada do papel do deputado, compreendido como um “despachante” das demandas dos prefeitos das cidades que, supostamente, deveria representar. Ora, isso contraria a noção de que o deputado representa segmentos da sociedade, para assumir a postura segundo a qual ele representa regiões geográficas. Se o modelo distrital não é um problema em si mesmo, pode passar a sê-lo quando se tem um modelo de relação político-eleitoral que sob vários aspectos incentiva o distributivismo. E o

aumento de votações fragmentadas e dominantes parece indicar que o processo de eleição de representantes, ao menos nos estados investigados, caminha justamente no sentido contrário, ou seja, da dispersão geográfica dos votos e de diminuição da dominância. Talvez este seja justamente o alvo a ser buscado se o objetivo, já que, como vimos, são justamente os parlamentares eleitos com este perfil de votação os que apresentam índice de conexão mais baixo, ou seja, menos preocupação em “retribuir” os eleitores pelos votos que recebeu com recursos de emendas. Ou seja, são os que tendem a ser menos distributivistas, ao menos deste ponto de vista. Mas, como dissemos, nosso objetivo é aprofundar esta discussão em outra oportunidade.

Em se tratando do perfil de votação agregado – junção das variáveis fragmentação e dominância – o perfil ideológico passa a apresentar-se como variável importante. Deputados de partidos de esquerda apresentaram predominância de votações fragmentada e não-dominante (F/ND) e concentrada e não dominante (C/ND). Já entre os deputados de centro a maior incidência é de votações fragmentada e dominante (F/D) e fragmentada e não dominante (F/ND), e as votações C/D e F/ND predominaram entre os deputados de direita.

Outro aspecto importante é a maior incidência de ex-prefeitos concorrendo ao cargo de deputado por partidos de centro e direita (que detém mais prefeitos em todo o país (e também nos estados do Sul) especialmente em pequenas cidades, onde a dominância é mais comum dado o número de eleitores. Adicionalmente, maiores índices de urbanização e escolaridade nos estados pesquisados, comparativamente ao restante do país, especialmente Norte e Nordeste, contribuem para a diminuição do poder de controle político de lideranças locais, bem como estão fortemente associadas à diversificação do eleitorado e de seus critérios de escolha política.

Novamente a senioridade foi fator importante. Se entre deputados eleitos pela primeira vez são mais comuns as votações concentradas, dominantes ou não, este quadro tende a mudar a partir da primeira reeleição. A partir do segundo mandato as votações tendem a se espalhar geograficamente pelo estado, ao passo que diminui a incidência da dominância. Em sua primeira eleição, os deputados

demonstraram ser mais dependentes dos eleitores de sua cidade de origem e cidades vizinhas, as quais contribuem com a maior parte do montante de votos que conseguem conquistar. Mas sua experiência, à medida que acumula mandatos, lhe permite expandir suas bases de votos, conquistando eleitores em outras regiões – dispersando sua votação – embora isso lhe custe, em geral, a dominância, mais comum na primeira eleição.

Por um lado, este quadro reforça a tese de que a senioridade e a experiência que ela permite possibilitam ao deputado expandir suas bases eleitorais. Por outro, indica que a estratégia de expandir as bases de votação, dispersando seus votos por meio da conquista de novos eleitores em distritos onde antes não possuía votações significativas, é uma boa estratégia para assegurar a reeleição. As emendas eleitorais, como mostramos, constituem uma possível ferramenta para isso.

Ao medirmos a “coerência” entre a origem dos votos dos deputados e a distribuição de recursos através das emendas orçamentárias que eles propõem, (“medição” esta feita por meio do índice de conexão, o IC, cujo modelo de cálculo constitui uma das contribuições metodológicas deste estudo) padrões interessantes apareceram. Começamos por mostrar que os deputados preocupam-se em “recompensar” seus eleitores – ou os municípios onde eles vivem – apresentando emendas que propõem a transferência de uma proporção de recursos (em relação ao total de emendas) para os municípios onde obtiveram montante de votos maior que a proporção do conjunto de seus votos conquistada nestes municípios em relação ao total de sua votação. Contudo, esta relação se inverte quando tomamos não as emendas propostas, mas aquelas que foram efetivamente liberadas. Isso indica que os deputados parecem apresentar emendas priorizando a alocação de recursos para os municípios que mais lhe deram votos, mas “lutam” mais para assegurar a liberação de recursos para outros municípios.

Em certo sentido, parece que os deputados sabem, por sua experiência, ao menos em parte aquilo que aqui demonstramos com os dados: as emendas orçamentárias servem mais para conquistar novos eleitores – e seus votos – do que para manter antigos. Por isso, embora

apresentem emendas que priorizam os municípios onde estão seus maiores redutos eleitorais, parecem fazer isso mais para “jogar para a torcida”, empenhando-se mais em assegurar que sejam liberadas de fato as emendas destinadas a outros municípios.

E esta tendência parece ser bastante generalizada, valendo para os diferentes perfis ideológicos, e caracterizando tanto deputados da situação quanto da oposição ao governo federal, e inclusive para aqueles que ocupam uma vaga no parlamento pela primeira vez, embora tenda a aumentar entre os deputados com maior senioridade. Ou seja, à medida que acumula mandatos, mais o deputado parece compreender que as emendas orçamentárias funcionam mais como ferramentas de expansão dos votos do que de manutenção dos que já se tem. Da mesma forma, a senioridade também está associada ao aumento da proporção de recursos que é destinada a emendas estadualizadas, ou seja, sem especificação do município. Quanto mais experiente o parlamentar, portanto, mais “livre” ele se sente em relação aos seus redutos eleitorais, e mais ele se volta para a conquista de novos.

Confirmando mais de uma de nossas hipóteses iniciais, verificamos que deputados oriundos das estruturas do Poder Executivo municipal estão entre os que apresentam maior IC, especialmente nos primeiros anos de seu mandato. Geralmente eleitos com votações bastante concentradas e dominantes justamente em seus municípios de origem, esses parlamentares parecem dedicar ao menos os primeiros anos do mandato para “pagar” seus eleitores com transferência de recursos das emendas individuais ao orçamento. A noção de distributivismo, portanto, parece ser produtiva para se compreender as estratégias dos congressistas que apresentam este perfil específico de votação. O que não deixa de ser interessante, visto que se poderia imaginar que os primeiros anos de atuação junto ao Congresso fossem mais dedicados, pelo deputado, a se inteirar do seu funcionamento, a conhecer suas estruturas de decisão, para o que o partido seria um importante agente de “socialização”. Contudo, os dados apontaram a existência de uma postura “agressiva” e de orientação distributivista desde o início da carreira parlamentar, visto que a preocupação em alocar recursos para as bases eleitorais é algo que se percebe desde o

primeiro ano do mandato, mesmo para o caso dos deputados eleitos pela primeira vez.

Também mostramos que o índice de conexão diminui de forma bastante significativa a medida que o mandato avança, ou seja, quando se vai do primeiro para o quarto ano do mandato. Se nos dois primeiros anos do mandato a prioridade do deputado parece ser “recompensar” os municípios que mais lhe deram votos, os dois últimos anos do mandato parlamentar concentram-se na expansão de suas bases, aumentando a proporção de recursos destinados a outros municípios.

Com isso, notamos que o distributivismo, tomado em seu sentido clássico de “retribuição” aos eleitores por votos recebidos, não caracteriza de forma precisa o comportamento dos parlamentares. Afinal, a transferência de recursos por meio das emendas para “pagar” os eleitores com cujos votos o parlamentar se elegeu não é a única, nem mesmo a principal, estratégia dos deputados. A noção de distributivismo, portanto, precisa ser ampliada (ou modificada). Ela precisa dar conta de um processo que não envolve apenas a utilização das emendas ao orçamento para “pagar” votos recebidos, mas que implica também a sua utilização para conquistar novos eleitores.

Note-se que não propomos, aqui, a negação do potencial explicativo do modelo distributivista para se compreender o comportamento e as estratégias de atuação dos parlamentares brasileiros. Pelo contrário, o que os dados que analisamos sugerem é que o modelo distributivista é, efetivamente, o mais produtivo para isso. O que estamos propondo é que o escopo analítico desse modelo seja ampliado, de modo a contemplar, em seu espectro de análise, não apenas a prática da transferência de recursos como forma de retribuir votações recebidas, mas também a estratégia de transferir recursos – das emendas individuais ao orçamento – para outros municípios (menos importantes eleitoralmente) como forma de ampliar e diversificar as bases eleitorais. Claro que os partidos exercem um papel importante, por exemplo, como agentes estratégicos para ampliar o poder de negociação com o Executivo e aumentar as chances de liberação das emendas individuais. Mas isso não elimina o caráter central das motivações individuais e individualistas na delimitação das estratégias de cada deputado, cuja

preocupação fundamental é a maximização de sal carreira política, a qual passa pela conquista e consolidação de novas bases eleitorais, para as quais as emendas ao orçamento parecem ser o principal instrumento.

De todo modo, verificou-se que ainda é característica marcante das estratégias dos parlamentares padrões de comportamento “alimentados” pelos velhos modelos patrimonialistas e personalistas que tanto caracterizam (e continuam caracterizando) a política brasileira. Mesmo os deputados de primeiro mandato, mal tendo chegado ao Congresso Nacional, sua prioridade parece estar longe de procurar se inteirar dos processos e normas de funcionamento do Congresso ou das posições institucionais do seu partido. Antes, sua preocupação principal é a de articular, tão rapidamente quanto possível, as relações e arranjos necessários para a aprovação e liberação de suas emendas individuais ao orçamento. Com elas, ele procura “pagar”, seja aos seus eleitores, seja aos líderes políticos de sua região de origem, os votos e apoios recebidos. É enquanto ator individual que cada parlamentar procura articular o exercício de seu mandato com a maximização das chances de transferir recursos para suas “bases” eleitorais. Por isso, embora com necessidade de relativização (pelos motivos descritos acima), o modelo distributivista, no que tange seus pressupostos teóricos gerais, parece ser o mais eficiente para entendermos os pormenores das estratégias dos congressistas brasileiros. Embora possam ser importantes como articuladores de apoios posteriores, os partidos parecem estar ausentes – ou ao menos muito distantes – das atitudes que marcam a linha de ação dos deputados logo que chegam ao parlamento federal.

Mas a maior contribuição de nosso trabalho – ao menos assim esperamos – foi a proposição de um modelo capaz de medir, como dissemos, o real impacto das emendas orçamentárias sobre as chances de obtenção de votos do parlamentar nas eleições seguintes. Com isso, apresentamos uma nova maneira de verificar o impacto das emendas sobre as chances de reeleição dos parlamentares. Fizemos isso através do índice de impacto eleitoral das emendas – IIEE⁷⁹.

⁷⁹ E por ser esta nossa maior e mais importante contribuição, é que concentramos nela nosso maior esforço de análise, inclusive na presente conclusão.

Mostramos que o IIEE aumenta de forma inversamente proporcional ao IC. Ou seja, quanto mais o deputado se preocupa em “retribuir”, com recursos de suas emendas, os municípios que mais lhe deram votos, menos as emendas têm impacto positivo sobre suas chances de conquistar eleitores nestes mesmos municípios na eleição seguinte em comparação às suas chances de conquistar votos nos municípios que não receberam emendas. E, em oposição, quanto mais recursos das emendas ele destina a municípios que não estão entre os que mais contribuíram para sua eleição, maiores são as chances de que ele conquiste eleitores desses municípios na próxima eleição.

Com isso, identificamos falhas no modelo de Pereira e Rennó (2001; 2007), que toma as emendas orçamentárias – especialmente as liberadas – como fator decisivo para assegurar a reeleição. O que demonstramos é que, embora possam ser associados de alguma forma, liberação de emendas e reeleição não são fatores que estejam necessariamente, em uma relação de causalidade. Ou seja, a liberação de emendas não pode ser tomada como a principal causa da reeleição. O IIEE encontrado é muito baixo, na média, mesmo se considerarmos os casos dos deputados com baixo IC. Emendas orçamentárias não são ferramentas eficientes para manter votos, e possuem eficiência relativamente baixa para conquistar novos eleitores. Se maior liberação de emendas e reeleição costumam coincidir, como mostram Pereira & Rennó, é mais provável que isso se deva a algum outro fator – e desconfiamos que a senioridade possa ser um deles – que esteja causando a ambos, pois os dados que apresentamos mostraram que uma não pode ser tomada como única, nem, aparentemente, a principal causa da outra. Por isso, embora os autores pretendam, a partir de suas investigações, propor, ainda que em forma de esboço, uma teoria da reeleição, demonstramos que seus pressupostos fundamentais não podem ser aplicados para o caso dos deputados federais dos estados do Sul do Brasil. Suas conclusões, portanto, parecem não cumprir um requisito básico de uma teoria científica em seu sentido amplo: a

generalidade. Seu modelo não explica a reeleição dos parlamentares do Sul, o que implica na necessidade de aperfeiçoamento da teoria.

Emendas orçamentárias só estão positivamente associadas ao aumento das chances de obtenção de votos (IIIE maior que 1,0) se forem efetivamente liberadas e se forem destinadas para municípios que não estejam entre os que mais contribuíram para a eleição do deputado no pleito anterior. E ainda assim a associação não é forte o bastante para permitir que tomemos as emendas orçamentárias como a principal causa da reeleição. Se o parlamentar quer que suas emendas sejam convertidas em votos, tendo em vista a reeleição, não deve destiná-las a municípios onde obteve boas votações na eleição anterior, mas alocá-las com vistas a conquistar novos redutos eleitorais antes pouco significativos, destinando recursos para municípios que pouco contribuíram para sua primeira eleição. E, principalmente, deve preocupar-se em assegurar sua liberação nos dois últimos anos do mandato, pois como mostramos, neste caso tenderá a ser melhor “recompensado”, com votos, pelos eleitores dos municípios que as receberam. No máximo, elas funcionam como boa estratégia para conquistar novos eleitores, expandindo as bases eleitorais e fragmentando a votação.

Com isso, chegamos ao final desta pesquisa com um misto de sentimentos. De um lado, parece que conseguimos efetivamente avançar alguns passos no árduo caminho que a ciência política brasileira ainda precisa percorrer no desafio de compreender a fundo a complexidade de fenômenos que envolvem a relação entre eleição e atuação parlamentar, ou seja, a conexão eleitoral. Também acreditamos ter contribuído, tanto em termos metodológicos quanto com dados empíricos, para a compreensão da relação entre comportamento parlamentar e reeleição, ou ao menos entre comportamento parlamentar e conquista de votos quando da tentativa de reeleição. Obviamente não apresentamos sequer um esboço de uma teoria da reeleição. Mas conseguimos apontar para limites daquelas que recentemente têm sido apresentadas, bem como possibilidades de sofisticação de seus modelos.

Por outro lado, somos também tomados por uma intensa sensação de frustração, alimentada pela convicção de que o que fizemos constitui muito pouco diante do que ainda precisa ser feito para que

possamos percorrer distância mais longas neste caminho que mencionamos. Tudo o que conseguimos avançar serve menos para consolidar novos modelos do que para nos mostrar que ainda muito precisa ser feito. Novas pesquisas precisam ser levadas a cabo. Novos modelos teóricos precisam ser desenvolvidos. Novas metodologias precisam ser testadas. Conforta-nos imaginar que esta tese, que ora encerramos, tenha sido apenas o começo de uma longa jornada, à qual pretendemos dedicar os próximos anos e esforços de investigação acadêmica.

Assim, uma agenda intensa de pesquisas ainda precisa ser desenvolvida, e nossas intenções para os próximos anos incluem a tentativa de suprir alguns dos limites que nosso atual trabalho possui. Dentre esses limites, alguns merecem destaque. Primeiramente, a própria abrangência da pesquisa constitui um limite, especialmente quando se trata de generalizações. Os dados que analisamos se referem apenas aos três estados do Sul do Brasil, e abrangem apenas três eleições e dois mandatos legislativos. Novas pesquisas, envolvendo todos os integrantes da Câmara Federal e, na medida do possível, maior número de eleições e mandatos, poderiam oferecer referências empíricas mais amplas, capazes de sustentar reflexões mais consistentes e suposições teóricas mais generalizantes.

Um segundo limitador de nossa pesquisa é o fato de que, especialmente em virtude do número de casos (deputados) que analisamos – em decorrência do que dissemos acima – não foi possível a realização de análise multivariada, o que ofereceria possibilidades de análise mais sofisticada para o teste das hipóteses levantadas, e também de outras que não foram aqui testadas.

Outro aspecto que implica em certa limitação das conclusões aqui construídas diz respeito à uma dificuldade de levantamento de informações, já mencionada ao longo do trabalho. Trata-se do significativo volume de recursos das emendas orçamentárias que é apresentado pelos deputados sem especificação do município de destino. Como dissemos, o rastreamento desses recursos é muito difícil. Porém, seus impactos, especialmente sobre as chances de obtenção de votos dos deputados, seus autores, podem ser significativos, embora não

perceptíveis pelo modelo que apresentamos. As “emendas estaduais correspondem a um percentual significativo do total de recursos de emendas dos deputados (41% das emendas apresentadas e 50% das emendas liberadas, na média dos três estados e das duas legislaturas). Podemos supor, por exemplo, que essas emendas estaduais tenham sido destinadas a outros municípios que não aqueles para os quais o deputado destinou suas “emendas municipais”. Suponhamos ainda que depois que as emendas estaduais foram executadas, o deputado reivindique o crédito por elas e é, então, “recompensado”, com votos, por isso na eleição seguinte. Como não conseguimos saber quais foram esses municípios que receberam as “emendas estaduais”, eles foram considerados como fazendo parte dos municípios que não receberam emendas. Isso pode, potencialmente, distorcer os dados. Talvez os principais municípios onde o deputado aumentou significativamente sua votação na eleição subsequente ao mandato no qual apresentou as emendas, não sejam municípios que não receberam emendas, mas sim os municípios que, no fim das contas, receberam os recursos das “emendas estaduais”. Mas, para isso, seria necessário que os efeitos das “emendas estaduais” fossem distintos, sobre os eleitores, daqueles das emendas cujo destino foi delimitado desde sua proposição. Embora esta seja uma possibilidade teórica, é difícil de acreditar que possa ser verificada empiricamente.

Por fim, os recursos destinados à realização de obras e serviços cujo “acesso” transcende a municipalidade constituem outro limitador da pesquisa. Algumas emendas orçamentárias são destinadas, por exemplo, à construção de hospitais, os quais podem ser destinados ao atendimento da população não apenas do município onde ele é construído, mas de municípios vizinhos. Neste caso, o modelo que utilizamos “capta” o impacto eleitoral da referida emenda no município que a recebeu (onde o hospital foi construído), mas não consegue captar os efeitos, eleitorais, sobre os municípios vizinhos que também foram “beneficiados” por ele. Em tese, isso pode constituir um problema de análise, que novas pesquisas, capazes de identificar e “traçar” essas possibilidades poderão solucionar.

Temos, então, um conjunto de “fatores limitadores” à pesquisa que agora encerramos. Uma agenda de pesquisa que busque aprofundar e detalhar as análises aqui apresentadas constitui necessidade clara, e está entre nossas pretensões de curto e médio prazo. Contudo, embora de grande relevância, tais fatores, acreditamos, não desqualificam a contribuição que apresentamos, a qual cumpriu, ao menos em seus aspectos mais fundamentais, os objetivos que propomos ao início do trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALMEIDA, Alberto C. **A cabeça do brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Record: 2007.

ALMEIDA, Maria E. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Revista BIB**, São Paulo, n° 51, 1º semestre de 2001, p. 13 a 34.

AMES, B. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". **The Journal of Politics**, vol. 57, n° 2, pp. 324-343, 1995^a.

_____. "Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation". **American Journal of Political Science**, vol. 39, n° 2, pp. 406-433, 1995b

_____. **Os entraves da Democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. & SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Anti-governo e Disciplina Partidária no Brasil. **Dados**, vol. 43, n° 3, pp. 479-519, 2000.

_____. A Produção Legislativa no Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In: WERNEK VIANA, Luiz. **A Democracia e os Três Poderes no Brasil** (org.). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Konrad Adenauer, 2006.

ARNOLD, R. D. **The Logic of Congressional Action**. Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBSC**. v. 22. n. 64. São Paulo, jun. 2007. p. 147-151.

ASSIS BRASIL, J. F. de. **Democracia Representativa: do voto e do modo de votar**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

BAQUERO, Marcelo. Novos Padrões de Comportamento Eleitoral: Pragmatismo nas Eleições Municipais de 1996 em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcelo (org). **A Lógica do Processo Eleitoral em tempos Modernos**. Porto Alegre / Canoas: Ed UFRGS / Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997, p. 123-140.

BORBA, Julian & SELL, Carlos E. Eleições municipais e sistema partidário em Santa Catarina (1996-2004): uma análise a partir dos resultados eleitorais. In: CARREIRÃO, Yan de S. & BORBA, Julian (org.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano (org.). **Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo**. São Paulo; Fundação Konrad-Adenauer, Série Pesquisas, nº 18, 2000.

CAMPBELL, J. E. The Presidential Pulse and the 1994 Midterm Congressional Election. **The Journal of Politics**. Vol 59, nº 3, 1997. pp. 830-857.

CARREIRÃO, Yan de S. O sistema partidário catarinense (1980-2005) histórico e evolução. In: CARREIRÃO, Yan de S. & BORBA, Julian (org.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

CARREIRÃO, Yan & NASCIMENTO, Fernanda P. As coligações nas eleições para o senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis F. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **Concentração e Dispersão Eleitoral: um estudo sobre a geografia do voto e os mecanismos de competição política no Brasil**. Dissertação de Mestrado: IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.

_____. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, Gary W. **Making Votes Count: strategic coordination in the word's electoral systems**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997

DAHL, Robert. **Poliarchy: participation and opposition**. New Haven, Yale University Press. 1971.

DIAS, José Luciano de Mattos. **O jogo e os jogadores: legislação eleitoral e padrões de competição política**. Tese de doutorado: IUPERJ, 1991.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

_____. Which is the Best Electoral System? In: LIJPHART, A. & GROFMAN, B. (eds). **Electoral Laws and their Political Consequences**. New York: Aghaton Press, 1984.

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando P. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, vol. 38, nº 3, Rio de Janeiro, 1995.

_____. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, nº 5, 1996.

_____. **Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2000. pp. 303 a 344.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303-344.

_____. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R. e SÁEZ, Manuel A. **A democracia brasileira. Balanços e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Política orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1991.

FIORINA, Morris. **Congress: keystone of the Washington Establishment**. New Haven: Yale University Press, 1989.

FLEISCHER, David V. Concentração dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais / 1966-1974. **Revista brasileira de estudos políticos**, nº 43, 1976.

HUGHES, John & SHARROCK, Y. Wes. **La Filosofía de la Investigación Social**. Traducción de Mónica Utrilla de Neira. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1999.

JACOBSON, G. The effects of campaign spending in house elections: new evidence for old arguments. **American Journal of Political Science**. Vol 31, nº 1, 1990. pp. 126-141.

KINZO, M. D'alva. O quadro partidário e a constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1990.

_____. A eleição presidencial de 1989: o comportamento eleitoral em uma cidade brasileira. **Dados**, v. 35, n. 1, 1992.

_____. (org.). Os partidos políticos no Brasil. 2 v. Brasília: UnB, 1981.

_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBSC**. v. 20. n. 57. São Paulo, jun. 2005. p. 56-81.

LAMOUNIER, Bolívar. A representação proporcional no Brasil: mapeamentos de um debate. **Revista de cultura política**, nº 7, São Paulo, 1982.

_____. (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1990.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, vol. 44, nº, 2001, pp. 561-604.

LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and Party Systems. A study of twenty-seven democracies: 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando P. O novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib**, n° 37, 1994, pp. 3-38.

LOWI, Theodore. American Business Public Policy: case studies and political theory. *World Politics*: vol. XVI, 1964.

MAINWARING, Scott. Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil. 2001.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MILL, John S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: UnB, 1981.

MONTEIRO, Jorge V. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MONTENEGRO, Nelson E. P. A produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1990-2000). In: CARREIRÃO, Yan de S. & BORBA, Julian (org.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 43, n° 3, 2000, p. 521 a 557.

PEREIRA, Carlos. Why have Brazilian Legislators decided to clean up their sidewalks? The influence of the Brazilian Political Institutions on the process of state reform. In: S. NAGEL (ed.). **Handbook of Global Political Policy**. New York, Marcel Dekker, Inc.

PEREIRA, Carlos; MEULLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n° 43, 2000, pp. 45 a 68.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n° 2, Rio de Janeiro, 2001. pp 323-362.

_____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de economia política**. vol.27 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2007

PRZEWORSKI, Adam et alii. **Democracy and Development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

REIS, Fábio W. & CASTRO, Mônica M. M. Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. **Lua Nova**, n. 26, 1992.

SAMUELS, David. **Political Ambition in Brazil, 1945-95: theory and evidence**. Mimeo, 1998.

_____. Progressive ambition , federalism, and pork-barreling in Brazil. Trabalho apresentado na Conference on Legislatures and Democracy in Latin América, Cidade do México, 1998.

_____. The gubernatorial coattails effect: federalism and Congressional Elections in Brazil. **The Journal of Politics**. vol 62, n° 1, 2000. pp. 240-253.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. **Dados**, vol. 38, n° 3, 1995.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, vol. 40, n° 3, 1999.

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília; UnB, 1981.

SOARES, Gláucio A. D. Desigualdades eleitorais no Brasil. **Revista de Ciência Política**, vol. 7, n° 1, 1973, pp. 25-48.

STOKES, D. E. & MILLER, W. E. Party government and the saliency of Congress. **Public Opinion Quarterly**. vol. 26, 1962. pp. 531-546.

TAVARES, José A. G. Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégias. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TEIXEIRA, Rodolfo M. Reforma política: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 309-312, jan./abr. 2009.

VAZ, Lucio. **A ética da malandragem: no submundo do Congresso Nacional**. São Paulo: Geração Editorial, 2005.